

PARLAMENTO EUROPEO

2004



2009

Commissione per l'occupazione e gli affari sociali

COMUNICAZIONE AI MEMBRI IV/2004

Oggetto: Audizione sulla Direttiva Servizi - 11 novembre 2004

La commissione per l'occupazione e gli affari sociali e la commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori hanno tenuto un'audizione congiunta l'11 novembre 2004 per discutere le conseguenze della proposta di Direttiva relativa ai servizi nel mercato interno. Venti esperti fra esponenti di entrambe le parti dell'industria, liberi professionisti e rappresentanti delle organizzazioni dei consumatori sono stati invitati ad esprimere le loro opinioni sulla proposta. L'audizione, della durata di un giorno intero, è stata considerata un successo per ciò che concerne l'ampia partecipazione e l'elevata qualità delle presentazioni offerte dagli esperti.

Questi ultimi hanno espresso valutazioni discordanti sulla proposta della Commissione. Alcuni di essi, fra cui Arjan Lejour (Ufficio olandese per l'analisi di politica economica, L'Aia), Stig Henriksson (Eurocommerce, Bruxelles), Johan Hjertqvist (Timbro Hälsa, Stoccolma), Jim Murray (BEUC - Ufficio europeo delle unioni dei consumatori, Bruxelles), il prof. Messerlin (Institut d'Etudes Politiques, Parigi), l'hanno giudicata favorevolmente, poiché ritengono che essa eliminerà gli ostacoli attualmente dovuti alle regolamentazioni nazionali, alla burocrazia e al trattamento frammentario tutt'oggi riservato ai servizi. A loro avviso, tale proposta incentiverà gli investimenti e gli scambi in questo settore. Inoltre, essi considerano il principio del paese d'origine (PPO) un utile strumento per creare un unico quadro giuridico sui servizi a livello europeo.

Al contrario, numerosi esperti, fra cui il prof. Paul Beaumont (Università di Aberdeen), Claire Roumet (Piattaforma sociale europea, Bruxelles), Marc Guillaume (Conseil d'Etat, Parigi), il sig. Drijber (avvocato, L'Aia), il sig. Jennar (URFIG/Oxfam, Belgio), il prof. Niklas Bruun (Istituto nazionale per la vita professionale, Svezia), Catelene Passchier (CES-ETUC, Belgio), per citarne solo alcuni, hanno criticato aspramente diversi aspetti della proposta della Commissione, fra cui l'applicazione del principio del paese d'origine, l'inserimento – nel campo di applicazione della proposta – di ambiti quali l'assistenza sanitaria, i servizi d'interesse sociale o le professioni regolamentate, le incoerenze fra la proposta e altri strumenti giuridici già in vigore o allo studio, e le lacune in merito all'assistenza reciproca fra gli Stati membri. La presente comunicazione offre una sintesi dei principali punti emersi

durante l'audizione.

1. Compatibilità con le Convenzioni di Roma I e II e tutela dei consumatori

a) Le Convenzioni di Roma: obbligazioni contrattuali ed extracontrattuali

Il prof. Paul R. Beaumont (Università di Aberdeen) ritiene che il vasto campo d'azione della proposta possa vanificare l'applicazione delle Convenzioni di Roma. Allo stato attuale non vi è alcun fondamento giuridico che legittimi la prevalenza della Direttiva Servizi sulle Convenzioni di Roma, ma anche nel caso in cui tale supremazia fosse sancita dalla Corte di giustizia delle Comunità europee, l'articolo 3 della Convenzione di Roma I stabilisce che le parti sono libere di scegliere la legge applicabile. La proposta non contempla tutte le possibili situazioni giuridiche (carenza di dettagli), offre soluzioni diverse rispetto a quelle fornite nelle Convenzioni di Roma I e II (mancanza di coerenza) e contiene un numero maggiore di imprecisioni tecniche, fattore che accresce l'incertezza giuridica.

Il prof. Beaumont (Università di Aberdeen) ritiene pertanto che le obbligazioni contrattuali ed extracontrattuali non debbano essere regolamentate dalla Direttiva Servizi, bensì dalle Convenzioni di Roma.

La sig.ra Passchier (CES-ETUC, Belgio) ha sottolineato l'importanza di rafforzare il diritto del lavoro del luogo in cui avviene la prestazione lavorativa (applicazione delle Convenzioni di Roma I e II e della Direttiva 96/71/CE).

b) Tutela dei consumatori

Il prof. Beaumont (Università di Aberdeen) ritiene che le Convenzioni di Roma offrano una maggiore protezione ai consumatori e siano più coerenti rispetto alla proposta della Commissione. A suo avviso non vi è necessità di regolamentare ciò che è già regolamentato da altre normative della UE. Le disposizioni relative ai consumatori contenute nel progetto di Direttiva, infatti, rischiano di creare una situazione tale per cui i consumatori potrebbero trovarsi a dover rispettare due diverse normative ed essere così gravati di un onere finanziario e giuridico inammissibile. L'esperto ha concluso affermando che il principio del paese d'origine non garantisce le norme elevate dell'Unione esistenti nel Trattato. Con l'applicazione delle Convenzioni di Roma I e II, la protezione dei consumatori e dell'ambiente risulterebbe molto più efficace.

2. Problemi di trasposizione, assistenza reciproca (*screening*) e codici di condotta

Secondo il prof. Messerlin (Institut d'Etudes Politiques, Parigi), oltre alla revisione condotta ogni tre anni dalla Commissione, anche gli Stati membri dovrebbero istituire degli organi, o adattare quelli esistenti (p.es. la Corte dei Conti nazionale), per effettuare una valutazione (*screening*) della Direttiva. Tale esame consentirebbe agli Stati membri di rivedere periodicamente la propria legislazione.

Il sig. Bruun (Istituto nazionale per la vita lavorativa, Svezia) ha affermato che è più facile effettuare i controlli in prossimità del luogo di lavoro e in base a norme conosciute. L'applicazione del principio del paese d'origine rende più difficile la vigilanza, nonché il rispetto dei contratti collettivi, favorendo le frodi e l'attività del mercato nero. A suo avviso, per effettuare i controlli non è necessario coinvolgere le autorità del paese d'origine e quelle del paese di distacco del lavoratore, poiché solo queste ultime sono in grado di svolgere tale compito in modo efficace.

Jim Murray (BEUC, Bruxelles) ha giudicato favorevolmente la proposta, ma ha espresso dei timori in merito al suo impatto su alcuni settori. A suo avviso, le norme sul controllo reciproco da parte degli Stati membri e i codici di condotta sono entrambi insufficienti per realizzare un'armonizzazione a livello UE e si basano su un approccio eccessivamente ottimistico da parte della Commissione. La Piattaforma sociale europea ha condiviso tale opinione e ha aggiunto che i codici di condotta non offrono sempre una protezione sufficiente per i consumatori. Il sig. Metzler (BFB, Berlino) ha affermato che i principi deontologici devono essere tutelati, soprattutto in materia di salute, poiché i codici di condotta sono insufficienti.

Durante la sessione dedicata alle domande, sono stati posti dei quesiti sulle possibili modalità di miglioramento del processo di valutazione e ci si è interrogati sull'effettiva esistenza di una cooperazione a livello amministrativo fra gli Stati membri.

3. Campo di applicazione della direttiva: problemi in alcuni settori specifici

a) Professioni forensi

Secondo il sig. Guillaume (Conseil d'Etat, Parigi), le professioni di notaio e ufficiale giudiziario sono molto importanti per la protezione dei consumatori, poiché forniscono una tutela giurisdizionale al pubblico. Sebbene la Direttiva sia stata concepita a favore dei consumatori, l'inserimento nella stessa di tali professioni potrebbe sortire l'effetto opposto e contrastare con l'articolo 45 del Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE). Per tali ragioni, egli suggerisce di escludere queste professioni dal campo di applicazione della proposta. Il prof. Huber (Università Ludwig-Maximilians, Monaco di Baviera) ha condiviso quest'opinione e Jim Murray (BEUC, Bruxelles) ha suggerito di estendere le misure di protezione dei consumatori contenute nel progetto di Direttiva ad altri servizi non contemplati dalla stessa (p.es. i servizi finanziari).

b) Poteri locali e regionali. Contratti collettivi

Secondo alcuni membri, la Direttiva impone delle procedure amministrative particolareggiate agli Stati membri senza tener conto dei poteri da essi conferiti alle rispettive autorità regionali e locali. Essi ritengono inoltre che il principio del paese d'origine possa vanificare i contratti collettivi, favorendo di conseguenza le frodi e il mercato nero.

c) Salute

La sig.ra Rita Baeten (Osservatorio sociale europeo, Bruxelles) ha fatto notare che l'applicazione della proposta al settore sanitario creerebbe un'enorme incertezza giuridica, poiché rischia di erodere i poteri nazionali. A suo avviso, la proposta non tiene conto dei finanziamenti pubblici, non specifica chiaramente fino a che punto la Direttiva escluda i servizi sanitari, e compromette una fornitura universale e non discriminatoria dei servizi sanitari basata su livelli di qualità elevati. Al contrario, il sig. Johan Hjertqvist (Timbro Hälsa, Stoccolma) ritiene che, se l'UE ha decretato la mobilità dei pazienti, non vi è ragione per cui le aziende sanitarie straniere non possano prestare i propri trattamenti all'estero. A suo avviso, per promuovere la mobilità è importante avere un totale accesso alle informazioni sui prestatori di assistenza sanitaria. Secondo il prof. Beaumont (Università di Aberdeen), la proposta manca di fondamento giuridico per regolamentare i servizi sanitari, poiché è in contrasto con l'art. 152(5) del Trattato che istituisce la Comunità europea. Nelle sue osservazioni conclusive, la Commissione ha fatto notare che gli Stati membri non devono modificare le modalità di finanziamento dei propri sistemi sanitari e che la proposta si applica ad una parte molto circoscritta del settore dei servizi sanitari, con risultati positivi.

d) Lavoro interinale

La sig.ra Bernadette Segol (Uni-Europa, Bruxelles) ha affermato che le agenzie di lavoro interinale forniscono servizi molto specifici e i lavoratori devono essere protetti da eventuali abusi. Tali agenzie, pertanto, dovrebbero essere escluse dal campo di applicazione della Direttiva e regolamentate a livello nazionale, sulla base di una norma armonizzata a livello UE, o quantomeno beneficiare di una deroga all'applicazione del principio del paese d'origine. L'art. 15 della Direttiva eserciterà pressione sugli Stati membri affinché procedano alla deregolamentazione di tale settore, innescando quindi una corsa verso il basso. La mancanza di disposizioni in materia di controllo consentirebbe un diffuso sfruttamento e dumping sociale. Nelle sue considerazioni finali, la Commissione si è detta disponibile ad accettare una deroga transitoria al principio del paese d'origine per le agenzie di lavoro interinale.

e) Servizi sociali/servizi d'interesse generale

Il sig. Raoul Jennar (URFIG/Oxfam, Belgio) ha dichiarato che è importante subordinare tale proposta alla Direttiva quadro sui servizi d'interesse generale. Il sig. Huber (Università Ludwig-Maximilians, Monaco di Baviera) ha aggiunto che, in teoria, i servizi d'interesse generale non sono coperti dalla Direttiva, sebbene vi sia un potenziale di conflitto, e che si dovrebbe attendere una direttiva sui servizi d'interesse generale anziché precorrerla con il presente progetto di Direttiva sui servizi. Tali opinioni sono state condivise dalla sig.ra Claire Roumet (Piattaforma sociale europea, Bruxelles), la quale ha chiesto alla Commissione di effettuare una valutazione d'impatto esaustiva sui servizi sociali.

f) Settore audiovisivo

Il sig. Jacques Briquemont (Unione europea di radiodiffusione, Bruxelles), in rappresentanza del settore audiovisivo, ha proposto due emendamenti. In primo luogo, far sì che la Direttiva non incida sulle misure in materia di pluralismo culturale adottate a livello di singoli Stati membri; in secondo luogo, escludere la trasmissione televisiva e radiofonica dal campo di applicazione della Direttiva. La Direttiva "Televisione senza frontiere" potrebbe tener conto dei cambiamenti proposti nella Direttiva Servizi. Nelle sue considerazioni finali, la Commissione ha affermato che i servizi audiovisivi sono oggetto di numerose restrizioni. La radio non è inclusa nella direttiva "Televisione senza frontiere", pertanto la Direttiva Servizi fornirebbe vantaggi solo al settore della radiodiffusione.

Durante la sessione riservata alle domande, i membri hanno posto dei quesiti anche in merito ai servizi basati su Internet (ai quali si applica la Direttiva eCommerce), e sul potenziale effetto degli artt. 14 e 15 in materia di evasione fiscale.

4. Il principio del paese d'origine: sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee

Il sig. Guillaume (Conseil d'Etat, Parigi) ritiene che il principio del paese d'origine possa sovrapporsi alle norme di diritto penale e al principio della territorialità, impedendo alla polizia e ai giudici di applicare i rispettivi ordinamenti giuridici. Tale principio, inoltre, potrebbe compromettere la sicurezza (p.es. mediante la pubblicità in un altro Stato membro) e creare una concorrenza giudiziaria fra gli Stati membri. Egli ha quindi aggiunto che tale principio potrebbe essere applicato solo in presenza di un elevato grado di armonizzazione (come avviene per la Direttiva "Televisione senza frontiere"). Poiché ciò non risponde alla situazione attuale, tale principio creerebbe numerosi problemi giuridici. Il sig. Drijber (avvocato, L'Aia) ha aggiunto che il principio del paese d'origine è allettante per l'industria, poiché può consentire di ridurre i costi e i rischi legali, ma non lo è per gli Stati membri e per i consumatori poiché in mancanza di norme comuni si potrebbe verificare una corsa verso il basso. Tali opinioni sono state condivise dalla sig.ra Claire Roumet (Piattaforma sociale europea, Bruxelles).

La sig.ra Thérèse de Liedekerde (UNICE – Unione delle confederazioni delle industrie della Comunità europea) ha giudicato positivamente l'approccio complessivo della proposta – così come hanno fatto i rappresentanti delle PMI (Eurocommerce) – ma ha affermato che occorre prevedere delle deroghe al principio del paese d'origine.

Secondo il sig. Brouwer (avvocato presso lo studio Freshfields-Bruckhaus-Deringer, Bruxelles), il principio del paese d'origine costituisce il quadro ideale per la creazione di un

mercato unico dei servizi: l'attuale approccio della Corte è troppo frammentario e non si può pretendere che i cittadini ricorrano in giudizio al minimo sospetto d'infrazione. Inoltre, poiché è difficile applicare la giurisprudenza negli Stati membri, è auspicabile una codifica del principio del paese d'origine. Tale provvedimento avrebbe per effetto una maggiore concorrenza, costi ridotti (fattore particolarmente importante per le PMI e i prestatori di servizi transfrontalieri) e un rafforzamento della certezza giuridica sia per i prestatori, sia per i fruitori dei servizi. Egli ha riconosciuto, tuttavia, che il principio del paese d'origine comporta anche degli svantaggi poiché offre agli Stati membri un margine di manovra inferiore a quello previsto dall'approccio della Corte per ciò che concerne le eccezioni. A suo avviso occorre consentire di derogare al principio del paese d'origine su base temporanea. Inoltre, si dovrebbe introdurre un'eccezione nella Convenzione di Roma II, anziché una riduzione nella Direttiva Servizi. Il sig. Brouwer ha ammesso che si potrebbe verificare un allentamento delle norme rispetto alla situazione attuale.

Arno Metzler (BFB Berlino), a nome delle libere professioni, ha affermato che l'armonizzazione e il principio del paese d'origine devono essere considerati insieme, attribuendo alla prima il ruolo principale. Egli ha aggiunto che tale principio rappresenta una scorciatoia verso il conseguimento dell'obiettivo ultimo di una totale armonizzazione, ma che può comportare conseguenze molto gravi. Il sig. Drijber (avvocato, L'Aia) ha fatto notare che la proposta dovrebbe includere le deroghe (eccezioni in base alla "regola della ragionevolezza") approvate dalla Corte di giustizia delle Comunità europee. Pertanto, occorre elaborare una migliore definizione del principio del paese d'origine e degli obblighi degli Stati membri, e procedere ad un'armonizzazione preventiva, prima dell'applicazione del suddetto principio.

Nella sessione riservata alle domande, sono stati posti quesiti sull'eventualità che, una volta adottata la Direttiva, l'incertezza giuridica generata dalle diverse legislazioni nazionali venga trasmessa ai fruitori dei servizi, nonché sulla compatibilità fra la "regola della ragionevolezza" e il principio del paese d'origine. Inoltre, sono stati sollevati dubbi sulla reale esistenza di un equo terreno di confronto vista la mancanza di una preventiva armonizzazione, e sono state poste domande sulla concessione di finanziamenti pubblici alle aziende private per la fornitura di servizi d'interesse generale.

5. Interazione con il diritto derivato esistente e le normative in attesa di adozione

Alcuni esperti ritengono che il campo d'applicazione della proposta direttiva sia troppo vasto e che esistano dei conflitti di competenza con altre normative comunitarie (la Direttiva sulle pratiche commerciali sleali, per esempio). Per evitare tale situazione, occorre elaborare delle definizioni più chiare.

Secondo il prof. Bruun (Istituto nazionale per la vita professionale, Svezia) i principi della proposta Direttiva sarebbero in contrasto con la libera circolazione dei lavoratori. Se i lavoratori che si spostano da uno Stato membro all'altro fossero soggetti alla legge del proprio paese d'origine, essi non otterrebbero nello Stato ospite lo stesso trattamento garantito ai cittadini di tale paese. Il prof. Bruun ha suggerito di modificare l'articolo 17(5) facendo riferimento al diritto vigente. Il principio del paese d'origine non è facilmente adattabile al diritto del lavoro già esistente, compresa la Direttiva 96/71/CE, pertanto gli sostiene che l'articolo 24 debba essere eliminato dalla proposta. Secondo il sig. Jennar (URFIG/Oxfam, Belgio) la proposta e la Direttiva 96/71/CE sono incompatibili. La sig.ra Passchier (CES-ETUC, Belgio) ha convenuto che tale proposta incide su alcuni aspetti della normativa sul

lavoro (per esempio, l'articolo 16(20) può essere applicato anche ai contratti di lavoro) e ha sottolineato l'importanza di applicare il diritto del lavoro vigente nel luogo in cui avviene la prestazione lavorativa (applicazione delle Convenzioni di Roma I e II e della Direttiva 96/71/CE). Inoltre, ha affermato che le regolamentazioni e le licenze degli Stati membri sono molto utili per la prevenzione delle frodi. Il sig. Küchler (FIEC, Bruxelles), a nome dell'industria edile, ha condiviso tali argomentazioni, aggiungendo che l'idea di riconoscere la legislazione di 25 altri paesi non è realistica.

I membri hanno posto una serie di domande sulla presunta mancanza di coerenza fra la proposta in questione e le normative precedenti (Direttiva sulle pratiche commerciali sleali) e su problemi in materia di pubblicità. Sono stati sollevati interrogativi anche per ciò concerne il contesto della Direttiva relativa al reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali (in questo caso il principio chiave è rappresentato dal riconoscimento reciproco, anziché dal principio del paese d'origine), il diverso livello di regolamentazione della stessa professione fra gli Stati membri, i requisiti minimi, nonché le ripercussioni sull'economia sommersa e le ispezioni del lavoro.

6. Conclusioni delle relatrici

La sig.ra Van Lancker ha osservato che la Direttiva tenta di raggiungere un duplice obiettivo: creare un mercato europeo dei servizi basato su livelli di qualità elevati che contribuisca al conseguimento degli obiettivi di Lisbona, evitando nel contempo un'eccessiva burocrazia.

1. Campo d'applicazione della Direttiva: è difficile adottare un approccio generale per tutti i servizi. Alcuni servizi potrebbero richiedere delle garanzie supplementari.
2. Principio del paese d'origine: viene applicato per la prima volta su una base molto vasta, senza una preventiva armonizzazione.
3. Vi è un'incoerenza fra la proposta e altre normative comunitarie in vigore o in cantiere.

La sig.ra Gebhardt ha sottolineato che potrebbe essere necessario adottare un criterio più specifico per settori diversi, nonché un approccio più differenziato in merito alla scelta dei settori nei quali il principio del paese d'origine non verrebbe applicato, e di quelli in cui tale principio sarebbe applicato con/senza restrizioni. È necessario effettuare una chiara distinzione fra i servizi commerciali e i servizi d'interesse generale. La tutela dei consumatori deve rimanere d'importanza cruciale. Inoltre occorre avere idee più chiare in merito al controllo e all'assistenza reciproci. Tale Direttiva non deve modificare o limitare inutilmente qualsiasi direttiva già esistente.

La sig.ra Gebhardt ha annunciato che intende preparare un documento di lavoro su tale proposta, in base al quale redigerà il progetto di relazione che presenterà alla Plenaria entro la fine del primo semestre del 2005.

DIREZIONE GENERALE
PER LE POLITICHE INTERNE

24 novembre 2004