

RELAZIONE

1. NECESSITÀ ED OBIETTIVO

I servizi sono onnipresenti nell'economia moderna. Essi producono nel complesso quasi il 70% del PNL e dell'occupazione ed offrono un notevole potenziale di crescita e di creazione di posti di lavoro. La realizzazione di questo potenziale è uno degli obiettivi fondamentali del processo di riforma economica avviato dal Consiglio europeo di Lisbona allo scopo di fare dell'UE, entro il 2010, l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e più dinamica del mondo. Fino ad oggi infatti i numerosi ostacoli allo sviluppo delle attività di servizi tra Stati membri hanno impedito che il potenziale di crescita presente nei servizi venisse pienamente realizzato.

Nella sua relazione *"Lo stato del mercato interno dei servizi"*¹ (nel prosieguo: "la relazione") la Commissione ha compilato un inventario di questi ostacoli ed ha concluso che *"dieci anni dopo quello che avrebbe dovuto essere il completamento del mercato interno, si registra ancora un grosso divario tra la visione di un'Europa economica integrata e la realtà vissuta dai cittadini europei e dagli operatori di servizi"*. Questi ostacoli interessano una vasta gamma di servizi quali servizi di distribuzione, delle agenzie di lavoro, di certificazione, di laboratorio, di costruzione, delle agenzie immobiliari, dell'artigianato, del turismo, delle professioni regolamentate ecc. e colpiscono particolarmente le PMI, che sono predominanti nel settore dei servizi. Le PMI sono troppo spesso scoraggiate dallo sfruttare le opportunità del mercato interno in quanto non dispongono dei mezzi per valutare e premunirsi contro i rischi giuridici di un'attività transfrontaliera e per far fronte alle complessità amministrative. La relazione e l'analisi d'impatto sulla proposta mostrano gli effetti economici di tale cattivo funzionamento sottolineando come esso agisca da freno sul complesso dell'economia europea e sul suo potenziale di crescita, concorrenzialità e creazione di posti di lavoro.

Gli ostacoli allo sviluppo delle attività di servizi tra Stati membri emergono soprattutto in due tipi di situazioni:

- quando un prestatore di uno Stato membro desidera stabilirsi in un altro Stato membro per prestarvi i suoi servizi (egli può, ad esempio, essere sottoposto a regimi di autorizzazione troppo gravosi, ad un eccessivo formalismo amministrativo, a prescrizioni discriminatorie, ad un controllo economico, ecc.);
- quando un prestatore, a partire dal proprio Stato membro d'origine, desidera fornire un servizio in un altro Stato membro, in particolare spostandosi temporaneamente nel territorio di quest'ultimo (egli può, ad esempio, essere sottoposto all'obbligo giuridico di stabilirsi in detto Stato o di ottenere la sua autorizzazione, ovvero essere sottoposto all'applicazione delle sue norme sulle condizioni d'esercizio o a procedure sproporzionate in tema di distacco dei lavoratori).

¹ COM(2002) 441 definitivo del 30.7.2002.

Per rispondere a questa situazione la presente proposta di direttiva ha l'obiettivo di stabilire un quadro giuridico volto ad agevolare l'esercizio della libertà di stabilimento dei prestatori di servizi negli Stati membri nonché la libera circolazione dei servizi tra Stati membri. Essa mira ad eliminare un certo numero di ostacoli giuridici alla realizzazione di un vero mercato interno dei servizi e a garantire ai prestatori ed ai destinatari la certezza giuridica necessaria all'effettivo esercizio di queste due libertà fondamentali del trattato.

2. CONTESTO

La proposta di direttiva si inserisce nel quadro del processo politico avviato nel 2000 dal Consiglio europeo.

Nel marzo 2000 il Consiglio europeo di Lisbona adotta un programma di riforme economiche destinato a fare dell'Unione europea, entro il 2010, l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e più dinamica del mondo. In tale contesto i capi di Stato e di governo europei invitano la Commissione e gli Stati membri ad attuare una strategia volta ad eliminare gli ostacoli alla libera circolazione dei servizi.²

Nel dicembre 2000, per rispondere all'appello lanciato al vertice di Lisbona, la Commissione definisce "Una strategia per il mercato interno dei servizi"³, che riceve il pieno sostegno degli Stati membri⁴, del Parlamento europeo⁵, del Comitato economico e sociale⁶ e del Comitato delle regioni⁷. Questa strategia mira a fare in modo che i servizi possano essere prestati attraverso l'Unione europea con la stessa facilità con cui vengono prestati all'interno di uno Stato membro. Essa si basa essenzialmente su un approccio orizzontale che attraversa tutti i settori dell'economia legati ai servizi e propone una strategia in due fasi: in un primo tempo un inventario delle difficoltà che impediscono il regolare funzionamento del mercato interno dei servizi e successivamente l'elaborazione di soluzioni adeguate ai problemi identificati, in particolare di uno strumento legislativo trasversale.

Nel luglio 2002 la Commissione presenta la relazione "Lo stato del mercato interno dei servizi", che completa la prima fase della strategia compilando un inventario il più completo possibile delle frontiere ancora presenti nel mercato interno dei servizi. Questa relazione analizza inoltre le caratteristiche comuni di tali frontiere e realizza una prima valutazione del loro impatto economico⁸.

² Conclusioni della presidenza, Consiglio europeo di Lisbona, 24.3.2000, punto 17. La necessità di intervenire in questo campo è stata inoltre sottolineata in occasione dei vertici europei di Stoccolma e di Barcellona nel 2001 e nel 2002.

³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio - "Una strategia per il mercato interno dei servizi", COM(2000) 888 definitivo del 29.12.2000.

⁴ 2316a sessione del Consiglio "Mercato interno, consumatori, turismo" del 12 marzo 2001, 6926/01 (presse 103), punto 17.

⁵ Risoluzione del Parlamento europeo sulla comunicazione della Commissione "Una strategia per il mercato interno dei servizi", A5-0310/2001, 4.10.2001.

⁶ Parere del Comitato economico e sociale in merito alla comunicazione della Commissione "Una strategia per il mercato interno dei servizi" (supplemento di parere), CES 1472/2001 fin, 28.11.2001.

⁷ Parere del Comitato delle regioni in merito alla comunicazione della Commissione "Una strategia per il mercato interno dei servizi", CDR 134/2001 fin, 27.6.2001.

⁸ Per certi aspetti questa relazione della Commissione ha ripreso, in materia di servizi, l'idea dell'inventario delle disposizioni nazionali di cui al vecchio articolo 100 B CE del trattato.

Nel novembre 2002 le conclusioni del Consiglio sulla relazione della Commissione⁹ riconoscono “che dieci anni dopo il previsto completamento del mercato interno resta ancora molto da fare prima che il mercato interno dei servizi divenga una realtà” e rilevano “che debba essere data elevatissima priorità politica all’eliminazione degli ostacoli legislativi e non legislativi ai servizi nel mercato interno, in quanto parte dell’obiettivo globale stabilito dal Consiglio europeo di Lisbona di rendere l’economia dell’Unione europea la più dinamica e competitiva del mondo entro il 2010”. Il Consiglio esorta la Commissione ad accelerare i lavori sulle iniziative previste nel quadro della seconda fase della strategia, in particolare in merito allo strumento legislativo.

Nel febbraio 2003 il Parlamento europeo accoglie con favore la relazione della Commissione e sottolinea che “insiste sul fatto che il Consiglio “Concorrenza” deve riaffermare l’impegno degli Stati membri a favore dei principi del paese di origine e del riconoscimento reciproco, base essenziale per il completamento del mercato interno dei beni e dei servizi”¹⁰. Il Parlamento infine “accoglie con favore le proposte di uno strumento orizzontale che garantisca la libera circolazione dei servizi sotto forma di riconoscimento reciproco - promuovendo, se possibile, la promozione del riconoscimento automatico - cooperazione amministrativa e, laddove strettamente necessario, armonizzazione”¹¹.

Nel marzo 2003, nell’intento di rafforzare la dimensione economica della strategia di Lisbona, il Consiglio europeo di primavera auspica il rafforzamento del ruolo orizzontale del Consiglio “Concorrenza” allo scopo di migliorare la concorrenzialità e la crescita nel quadro di un approccio integrato, che sarà elaborato dalla Commissione. La realizzazione di un quadro giuridico chiaro e equilibrato favorevole alla libera circolazione dei servizi nel mercato interno costituisce uno degli elementi necessari per conseguire gli obiettivi della nuova strategia integrata per la concorrenzialità.

Nel maggio 2003 nella sua “Strategia per il mercato interno”¹² la Commissione annuncia che “prima della fine del 2003 la Commissione presenterà una proposta di direttiva sui servizi nel mercato interno, che definirà un quadro giuridico chiaro ed equilibrato, inteso ad agevolare le condizioni di stabilimento e di prestazione transfrontaliera dei servizi. Essa si baserà sulla combinazione di riconoscimento reciproco, cooperazione amministrativa, armonizzazione ove assolutamente necessario e incoraggiamento dei codici di condotta e delle regole professionali europei”.

⁹ Conclusioni sugli ostacoli alla prestazione di servizi nel mercato interno in occasione della 2462ª sessione del Consiglio “Competitività (mercato interno, industria e ricerca)”. Bruxelles, 14 novembre 2002, 13839/02 (presse 344).

¹⁰ Risoluzione del Parlamento europeo del 13 febbraio 2003 sulla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni “2002 - Revisione della strategia per il mercato interno - Mantenere l’impegno preso” (COM(2002) 171 - C5-0283/2002 - 2002/2143 (COS)). A5-0026/2003; punto 35.

¹¹ Punto 36.

¹² “Strategia per il mercato interno - Priorità 2003 - 2006”. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni; COM(2003) 238 del 7.5.2003.

Nell'ottobre 2003 il Consiglio europeo identifica nel mercato interno un settore chiave per migliorare la concorrenzialità dell'economia europea e creare così condizioni atte a favorire la crescita e l'occupazione. A tale riguardo invita "la Commissione a presentare le eventuali ulteriori proposte necessarie a completare il mercato interno e a sfruttarne completamente il potenziale, a stimolare l'imprenditorialità e a creare un vero mercato interno dei servizi, con il debito riguardo per l'esigenza di salvaguardare la fornitura e gli scambi di servizi di interesse generale"¹³.

3. CARATTERISTICHE PRINCIPALI DELLA DIRETTIVA

a) Una direttiva quadro

La direttiva stabilirà un quadro giuridico generale applicabile, salvo eccezioni, a tutte le attività economiche di servizi. Questo approccio orizzontale è giustificato dal fatto che, come spiega la relazione¹⁴, gli ostacoli giuridici alla realizzazione di un vero mercato interno dei servizi sono spesso gli stessi in un gran numero di diversi settori di attività e presentano numerose caratteristiche comuni.

Trattandosi di una direttiva quadro la proposta di direttiva non intende fissare norme dettagliate o armonizzare il complesso delle norme degli Stati membri applicabili alle attività di servizi. Un approccio di questo tipo avrebbe comportato una regolamentazione eccessiva e l'uniformazione delle specificità dei sistemi nazionali che disciplinano i servizi. La proposta tratta invece esclusivamente le questioni fondamentali per il regolare funzionamento del mercato interno dei servizi, privilegiando le disposizioni che prevedono un'armonizzazione mirata di punti specifici, la definizione di chiari obblighi di risultato, a prescindere dalle tecniche giuridiche per realizzarli, e le disposizioni volte a chiarire i rispettivi ruoli dello Stato membro d'origine e dello Stato membro di destinazione del servizio. La proposta inoltre rimanda alle misure d'applicazione della Commissione per le modalità di attuazione di talune disposizioni.

Pur stabilendo un quadro giuridico generale la proposta riconosce le specificità di ogni professione o settore d'attività. Essa riconosce segnatamente la specificità delle professioni regolamentate ed il ruolo particolare svolto dall'autoregolamentazione. La proposta, ad esempio, stabilisce una serie di deroghe al principio del paese d'origine direttamente legate alle particolarità di determinate attività (articolo 17); essa prevede inoltre disposizioni specifiche per alcune attività, come quelle relative alle assicurazioni e garanzie professionali (articolo 27), alle comunicazioni commerciali delle professioni regolamentate (articolo 29) o alle attività pluridisciplinari (articolo 30); essa rimanda infine ai metodi di regolamentazione propri di alcune attività come i codici di condotta per le professioni regolamentate (articolo 39).

¹³ Conclusioni della presidenza, Consiglio europeo di Bruxelles, 16-17.10.2003, punto 16.

¹⁴ COM(2002) 441 citato sopra, parte II.

D'altra parte, la proposta non pregiudica altre iniziative comunitarie, legislative o meno, nel settore della tutela dei consumatori.

b) Una combinazione di metodi di regolamentazione

La proposta di direttiva si basa su una combinazione di tecniche volte a disciplinare le attività di servizi, in particolare:

- il principio del paese d'origine, in base al quale il prestatore è sottoposto unicamente alla legislazione del paese in cui è stabilito e gli Stati membri non devono imporre restrizioni ai servizi forniti da un prestatore stabilito in un altro Stato membro. Tale principio permette così al prestatore di fornire un servizio in uno o più Stati membri diversi da quello d'origine senza essere sottoposto alle normative di questi ultimi. Esso permette inoltre di responsabilizzare lo Stato membro d'origine obbligandolo a garantire un controllo efficace dei prestatori di servizi stabiliti sul suo territorio anche qualora questi ultimi forniscano servizi in altri Stati membri;
- deroghe al principio del paese d'origine, in particolare all'articolo 17, necessarie per tenere conto delle disparità nel livello di tutela dell'interesse generale di alcuni settori, dell'intensità dell'armonizzazione comunitaria, del grado di cooperazione amministrativa o di determinati strumenti comunitari. Alcune deroghe sono transitorie (fino al 2010) per lasciare il tempo di procedere ad un'armonizzazione complementare su talune questioni specifiche. Sono infine possibili deroghe per casi individuali, nel rispetto di alcune condizioni di fondo e delle procedure;
- l'introduzione di obblighi di assistenza reciproca fra autorità nazionali, indispensabili per garantire l'elevato livello di fiducia reciproca tra Stati membri su cui si basa il principio del paese d'origine. Per garantire l'efficacia dei controlli la proposta stabilisce un grado elevato di cooperazione amministrativa tra le autorità, organizzando la suddivisione delle mansioni di controllo, gli scambi di informazioni e l'assistenza reciproca;
- l'armonizzazione mirata, volta a garantire la tutela dell'interesse generale in determinati settori fondamentali nei quali un'eccessiva disparità dei livelli di tutela, in particolare per quanto riguarda la protezione dei consumatori, comprometterebbe la fiducia reciproca indispensabile all'accettazione del principio del paese d'origine e potrebbe giustificare, conformemente alla giurisprudenza della Corte, misure restrittive alla libera circolazione. L'armonizzazione riguarda anche la semplificazione delle pratiche amministrative e l'eliminazione di alcune prescrizioni;
- modalità alternative di regolamentazione, importanti per disciplinare le attività di servizi. La proposta riconosce pienamente il loro ruolo incoraggiando le parti interessate ad elaborare a livello comunitario codici di condotta su temi specifici.

c) **Coordinamento dei processi di modernizzazione**

La proposta di direttiva mira a coordinare sul piano comunitario la modernizzazione dei sistemi nazionali che disciplinano le attività di servizi allo scopo di eliminare gli ostacoli giuridici alla realizzazione di un vero mercato interno dei servizi. La relazione sottolinea infatti la resistenza alla modernizzazione delle legislazioni nazionali e fa notare che *“i principi fondamentali del Trattato, la portata attribuita loro dalla Corte, i programmi ambiziosi del 1962 e del 1985 non si sono sempre tradotti nell'adeguamento delle legislazioni nazionali che ci si poteva attendere”*¹⁵.

Per rispondere a questa necessità di modernizzazione un adeguamento delle legislazioni caso per caso, Stato membro per Stato membro, mediante l'avvio di procedimenti di infrazione da parte della Commissione, si rivelerebbe inefficace poiché si tratterebbe di un'operazione a carattere puramente reattivo, priva di una volontà politica condivisa attorno ad un obiettivo comune¹⁶. L'adeguamento delle legislazioni da parte di tutti gli Stati membri secondo principi ed un calendario comuni permetterà invece di moltiplicare su scala europea il conseguente effetto di crescita economica, di evitare distorsioni della concorrenza tra gli Stati membri con ritmi d'adeguamento diversi e di stimolare una migliore mobilitazione attorno a questo obiettivo, anche in termini di assegnazione delle risorse amministrative nazionali e comunitarie.

Durante il periodo di trasposizione della direttiva gli Stati membri dovranno quindi:

- semplificare le procedure e le formalità amministrative inerenti alle attività di servizi (sezioni 1 e 2 del capo II), grazie in particolare agli sportelli unici (articolo 6), alle procedure per via elettronica (articolo 8) ed alla semplificazione delle procedure di autorizzazione per l'accesso alle attività di servizi e il loro esercizio (articoli da 10 a 13); va rilevato che l'obbligo di comunicare le informazioni (articolo 7) e quello di rendere possibili le procedure per via elettronica (articolo 8) non impediscono agli Stati membri di mantenere in parallelo altre modalità di comunicazione e altre procedure;
- eliminare dalla loro legislazione una serie di prescrizioni elencate nella direttiva, che ostacolano l'accesso alle attività di servizi e il loro esercizio (articoli 14, 21, 29);
- garantire nella loro legislazione la libera circolazione dei servizi provenienti da altri Stati membri ed adattare di conseguenza le norme che potrebbero ostacolarla (articoli 16, 20, 23, 25);
- valutare la giustificazione e la proporzionalità di una serie di prescrizioni elencate nella direttiva, le quali, se presenti nelle normative nazionali, possono comportare importanti effetti restrittivi per lo sviluppo delle attività di servizi (articoli 9, 15 e 30). Tale analisi dovrà condurre all'eliminazione delle prescrizioni non giustificate e sarà oggetto di una valutazione reciproca che potrebbe, se del caso, indicare la necessità di proporre altre iniziative a livello comunitario.

¹⁵ COM(2002) 441 citato sopra, parte II, punto C 2.

¹⁶ Cfr. l'analisi d'impatto al paragrafo 6.3.2.

d) Un approccio dinamico

Data la portata degli ostacoli identificati nella relazione, la realizzazione di un vero spazio senza frontiere interne per i servizi richiederà tempo. Per modernizzare alcune norme degli Stati membri occorrono infatti cambiamenti profondi (ad esempio, gli sportelli unici, le procedure per via elettronica) o un'armonizzazione complementare specifica per determinate attività o sarà altresì necessario tenere conto degli sviluppi dell'integrazione comunitaria in altri settori. Per evitare un approccio statico, che affronti un unico problema lasciando gli altri irrisolti, la proposta di direttiva adotta un approccio graduale allo scopo di poter realizzare un vero mercato interno dei servizi entro il 2010. La proposta prevede quindi:

- un'attuazione progressiva di talune disposizioni (articoli da 6 a 8);
- un'armonizzazione complementare su alcune questioni specifiche, quali il trasporto di fondi, i giochi d'azzardo ed il recupero giudiziario dei crediti (articolo 40, paragrafo 1), oggetto di una deroga transitoria al principio del paese d'origine (articolo 18). È possibile inoltre che emergano nuove esigenze di armonizzazione, in particolare per quanto riguarda la tutela dei consumatori e i contratti transfrontalieri (articolo 40, paragrafo 2, lettera d);
- l'evoluzione della portata del principio del paese d'origine in funzione degli sviluppi dell'armonizzazione delle norme in alcuni settori (articoli 17, punto 21 e 19, paragrafo²);
- la possibilità che la Commissione adotti misure d'applicazione in merito alle modalità di attuazione di talune disposizioni (articoli 8, paragrafo³, 22, paragrafo⁴, 26, paragrafo⁶, 27, paragrafo⁵, 38);
- l'individuazione dell'eventuale necessità di nuove iniziative, in particolare mediante un processo di valutazione reciproca (articolo 40, paragrafo²).

La dinamica stabilita dalla proposta può essere riassunta dal seguente quadro:

I anno dopo l'adozione (prevista nel 2005)	Scadenza del termine di trasposizione (previsto nel 2007)	Entro il 31 dicembre 2008	1 gennaio 2010	Senza termini specifici, in funzione delle necessità	Con il procedere dell'armonizzazione e comunitaria
Proposte d'armonizzazione complementare della Commissione (art. 40) in merito a: - trasporto di fondi, - giochi d'azzardo, - recupero giudiziario dei crediti	- Eliminazione delle prescrizioni non ammesse (art. 14) - Eliminazione delle restrizioni alla libera circolazione (capo III) tranne in caso di deroghe transitorie (art. 18) o di quelle indicate all'articolo 17. - Armonizzazione dei regimi di autorizzazione (artt. da 10 a 13) - Armonizzazione della qualità dei servizi (capo IV) - Assistenza reciproca (capo V) - Valutazione reciproca: - relazione di ogni Stato membro sulla valutazione delle prescrizioni del proprio regime (artt. 9, 15, 30); - ogni Stato Membro dispone di 6 mesi per reagire alle relazioni degli altri Stati membri	Sportello unico (art. 6) - Diritto all'informazione (art. 7) - Procedure per via elettronica (art. 8) - Valutazione reciproca: relazione di sintesi della Commissione accompagnata, se del caso, da proposte di iniziative complementari (art. 41)	Fine delle deroghe transitorie al principio del paese d'origine (art. 18, par. 2) in merito a: - trasporto di fondi, - recupero giudiziario dei crediti	Misure d'applicazione (comitologia) (art. 42) - procedure per via elettronica - assistenza ai destinatari, informazioni sui prestatori e sui loro servizi - assicurazioni e garanzie professionali, - assistenza reciproca - valutazione reciproca. Individuazione delle esigenze di nuove iniziative (art. 40, par. 2) in base a: - esperienza delle deroghe per casi individuali, - assenza di codici di condotta. - revisione dell'acquis comunitario in tema di protezione dei consumatori e seguito del piano d'azione della Commissione in tema di diritto dei contratti	Il campo di applicazione della deroga al principio del paese d'origine relativa ai contratti conclusi dai consumatori e delle deroghe per casi individuali (art. 19) è limitato al settore non armonizzato.

e) Un quadro volto ad agevolare l'accesso ai servizi

La relazione ha sottolineato che gli utenti di servizi, in particolare i consumatori, e le PMI sono le principali vittime dell'assenza di un vero mercato interno dei servizi: essi non possono usufruire di un'ampia varietà di servizi a prezzi concorrenziali né della migliore qualità di vita che avrebbero potuto aspettarsi da uno spazio privo di frontiere interne. Creando le condizioni e la certezza giuridica necessarie per lo sviluppo delle attività di servizi tra Stati membri ed ampliando in questo modo l'offerta di servizi accessibili la direttiva andrà a vantaggio diretto dei destinatari dei servizi. La direttiva garantirà altresì una migliore qualità dei servizi offerti rafforzando l'efficacia del controllo delle attività di servizi a livello comunitario. La proposta inoltre:

- prevede il diritto dei destinatari di utilizzare i servizi forniti da prestatori stabiliti in altri Stati membri senza essere ostacolati o dissuasi da misure restrittive adottate dal proprio paese di residenza (articolo 20) o da comportamenti discriminatori da parte di autorità pubbliche o di operatori privati (articolo 21). Per i destinatari di servizi sanitari la proposta chiarisce, conformemente alla giurisprudenza della Corte, i casi in cui uno Stato membro può sottoporre ad un'autorizzazione preliminare la copertura delle spese relative a cure sanitarie prestate in un altro Stato membro;

- garantisce al destinatario della prestazione un'assistenza specifica nel proprio Stato membro, che consiste nel fornire informazioni sulle legislazioni degli altri Stati membri, sui mezzi di ricorso disponibili e sulle associazioni o organizzazioni che offrono un'assistenza pratica (articolo 22);
- rafforza notevolmente il diritto dei destinatari di ricevere informazioni sui servizi per poter operare scelte pienamente consapevoli. Benché attualmente alcune attività di servizi debbano già sottostare agli obblighi di trasparenza stabiliti dalle norme comunitarie, non è così per molte altre a causa dell'assenza di disposizioni applicabili a tutte le attività di servizi (articoli 26, 27, 28, 30, 31, 32);
- rafforza la tutela del destinatario stabilendo obblighi inerenti alla qualità del prestatore, in particolare l'obbligo di assicurazione professionale per i servizi che presentano un rischio particolare per la salute o la sicurezza o un rischio finanziario particolare per il destinatario della prestazione (articolo 27), o disposizioni sulle attività pluridisciplinari (articolo 30) o la risoluzione delle controversie (articolo 32).

4. LAVORI PREPARATORI

La presente proposta è il risultato di numerose analisi, indagini e consultazioni che si sono svolte con gli Stati membri, il Parlamento europeo e le parti interessate a partire dal lancio della strategia per un mercato interno dei servizi nel dicembre 2000 e che vengono descritte nell'analisi d'impatto. Il Comitato economico e sociale e il Comitato delle regioni hanno inoltre apportato contributi sostanziali alla strategia per il mercato interno dei servizi.

5. COERENZA CON LE ALTRE POLITICHE COMUNITARIE

Per realizzare un mercato interno dei servizi non è sufficiente uno strumento legislativo, ma occorrono anche altre misure d'accompagnamento. In termini giuridici, la proposta si articola in modo coerente con gli altri strumenti comunitari: quando un'attività di servizio è già contemplata in uno o più strumenti comunitari, la direttiva e questi strumenti saranno applicati cumulativamente e le prescrizioni previste dall'una si aggiungeranno a quelle previste dagli altri. In caso di problemi di compatibilità in relazione ad un determinato articolo sono previste delle deroghe (ad esempio, all'articolo 17) o adeguate clausole di correlazione per garantire la coerenza tra la direttiva e tali strumenti comunitari. La proposta infine non pregiudica altre iniziative comunitarie, legislative o meno, nel settore della tutela dei consumatori.

Correlazione con altre iniziative in corso:

- Concorrenzialità dei servizi connessi alle imprese. Parallelamente alla proposta di direttiva relativa ai servizi nel mercato interno, la Commissione ha presentato una comunicazione sulla concorrenzialità dei servizi connessi alle imprese ed il loro contributo al rendimento delle imprese¹⁷. Questa comunicazione sottolinea l'importanza dei servizi connessi alle imprese per la

¹⁷

COM(2003) 747.

concorrenzialità dell'UE ed annuncia una serie di misure di incentivazione, in particolare la creazione di un forum europeo sui servizi connessi alle imprese. Se la direttiva riguarda l'eliminazione degli ostacoli giuridici e amministrativi, la concorrenzialità del settore dei servizi dipende anche da una serie di misure economiche complementari segnalate nella comunicazione sui servizi connessi alle imprese.

- Qualifiche professionali. La presente proposta di direttiva completa la proposta di direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali¹⁸ in quanto tratta di questioni diverse, quali le assicurazioni professionali, le comunicazioni commerciali o le attività pluridisciplinari. Le due proposte sono pienamente coerenti poiché, per quanto riguarda la libertà di stabilimento, mirano ad agevolare lo stabilimento dei prestatori di servizi e, per quanto riguarda la libera circolazione dei servizi, si basano entrambe sul principio del paese d'origine.
- Distacco dei lavoratori. Le condizioni d'occupazione e di lavoro applicabili in caso di distacco dei lavoratori sono oggetto della direttiva 96/71/CE¹⁹, che prevede l'applicazione di alcune norme del paese nel cui territorio è distaccato il lavoratore. Per garantire la coerenza con quest'ultima direttiva, l'articolo 17 della presente proposta di direttiva stabilisce una deroga al principio del paese d'origine in relazione a queste norme. Allo scopo di facilitare la libera circolazione dei servizi e l'attuazione della direttiva 96/71/CE la proposta chiarisce la suddivisione dei compiti tra paese d'origine e Stato membro in cui avviene il distacco nonché le modalità inerenti alle procedure amministrative di controllo (articolo 24).
- Rimborso delle cure sanitarie. La proposta di direttiva tratta la questione specifica della compatibilità fra il principio della libera circolazione dei servizi e i regimi di autorizzazione preliminare per la copertura delle spese inerenti alle cure sanitarie prestate in un altro Stato membro. A tale proposito la proposta (articolo 23) riprende la distinzione tra cure ospedaliere e non ospedaliere chiaramente stabilita dalla giurisprudenza consolidata della Corte²⁰. Per i casi in cui tale autorizzazione preliminare è giustificata, la proposta precisa le condizioni specifiche di autorizzazione conformemente alla giurisprudenza della Corte. Questioni più generali sono state sollevate nel processo di riflessione ad alto livello sulla mobilità dei pazienti e l'evoluzione delle cure sanitarie nell'Unione europea, compresi i diritti e i doveri dei pazienti, le modalità per agevolare la cooperazione fra sistemi sanitari, la fornitura di informazioni adeguate a pazienti, operatori sanitari e responsabili delle decisioni politiche, le modalità per garantire l'accesso alle cure transfrontaliere e la loro qualità, l'impatto dell'allargamento e, in maniera più generale, le modalità per migliorare la certezza giuridica e conciliare, in questo

¹⁸ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali. COM(2002) 119 definitivo del 7.3.2002.

¹⁹ Direttiva 96/71/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 1996, relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi.

²⁰ Cfr. relazione di sintesi: "Application des règles du marché intérieur aux services de santé. Mise en oeuvre par les Etats membres de la jurisprudence de la Cour" (Applicazione delle norme del mercato interno ai servizi sanitari. Attuazione da parte degli Stati membri della giurisprudenza della Corte). Documento di lavoro dei servizi della Commissione. SEC(2003) 900 del 28.7. 2003.

settore, obiettivi nazionali e obblighi comunitari. Nella primavera del 2004 la Commissione presenterà una comunicazione intesa a fissare una strategia globale per trattare la questione della mobilità dei pazienti e delle cure sanitarie, corredata di proposte che risponderanno alle raccomandazioni espresse dal processo di riflessione.

- Sicurezza dei servizi. La Commissione ha presentato una relazione sulla sicurezza dei servizi destinati ai consumatori²¹ che sottolinea la significativa mancanza di dati e di informazioni sulla dimensione fattuale dei rischi e della sicurezza nel settore dei servizi. Essa rileva inoltre l'impossibilità di identificare lacune specifiche nei regimi degli Stati membri o significative differenze nel loro livello di tutela nonché l'assenza di ostacoli agli scambi derivanti dalle diverse norme nazionali tali da giustificare un'armonizzazione delle norme nazionali in tema di sicurezza dei servizi. La relazione conclude che l'azione comunitaria deve avere come obiettivo prioritario il miglioramento della raccolta delle informazioni di riferimento nel settore e l'introduzione di una procedura di scambio di informazioni sull'evoluzione delle politiche e delle regolamentazioni. Qualora se ne riscontrasse la necessità, si adotteranno disposizioni atte a stabilire procedure di definizione di norme europee. La relazione prevede a tale scopo la creazione di un adeguato quadro comunitario. Si tratta quindi di lavori complementari e coerenti rispetto alla presente proposta di direttiva che, d'altro canto, stabilisce la possibilità di deroghe per casi individuali al fine di garantire la sicurezza dei servizi (articolo 19). Il Consiglio, nella sua risoluzione del 1° dicembre 2003 sulla sicurezza dei servizi²², ha accolto positivamente la relazione della Commissione.
- Servizi d'interesse generale. Grazie al "*Libro verde sui servizi d'interesse generale*"²³ la Commissione ha avviato un ampio dibattito sul ruolo svolto dall'Unione europea nel promuovere la fornitura di servizi d'interesse generale di qualità. La presente proposta di direttiva non intende trattare la questione in quanto tale né il problema dell'apertura alla concorrenza di questi servizi. La proposta copre tutti i servizi che costituiscono un'attività economica a termini della giurisprudenza della Corte relativa all'articolo 49 del trattato. Essa non copre quindi i servizi non economici d'interesse generale, ma soltanto i servizi di interesse economico generale. A tale proposito va rilevato che nella proposta alcune attività che potrebbero rientrare nei servizi di interesse economico generale sono oggetto, se ed in quanto giustificato dalla loro specificità, di deroghe al principio del paese d'origine, segnatamente i servizi postali ed i servizi di distribuzione di energia elettrica, gas e acqua. Il campo d'applicazione della proposta inoltre non copre le comunicazioni elettroniche per quanto attiene alle questioni disciplinate dal pacchetto legislativo adottato nel 2002 né i servizi di trasporto, nella misura in cui questi ultimi sono disciplinati da altri strumenti comunitari fondati sull'articolo 71 o sull'articolo 80, paragrafo 2, del trattato. Anche nei settori in cui si applica, la direttiva non compromette la libertà degli Stati membri di definire quali essi ritengano essere servizi di interesse generale e le modalità del loro funzionamento. In particolare, la direttiva non interferisce con la libertà degli

²¹ Relazione sulla sicurezza dei servizi destinati ai consumatori. COM(2003) 313 def. del 6.6.2003.

²² GU C 299 del 10.12.2003, pag.1.

²³ COM(2003) 270 def. del 21.5.2003.

Stati membri di organizzare il servizio pubblico di radiodiffusione conformemente alle disposizioni del protocollo (32) del trattato sul sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri.

- Negoziati nel quadro del GATS. La proposta di direttiva è uno strumento del mercato interno e riguarda quindi solamente i prestatori di servizi stabiliti in uno Stato membro, fra cui figurano, in conformità dell'articolo 48 del trattato, le società costituite conformemente alla legislazione di uno Stato membro e aventi la sede sociale, l'amministrazione centrale o il centro di attività principale all'interno della Comunità. Essa non tratta gli aspetti esterni e, in particolare, non copre:
 - il caso di operatori di paesi terzi che intendono stabilirsi in uno Stato membro (primo stabilimento nell'UE);
 - il caso di operatori di paesi terzi che intendono prestare i propri servizi all'interno dell'UE;
 - il caso di succursali di società di paesi terzi in uno Stato membro, le quali, non essendo società costituite in conformità della legislazione di uno Stato membro (a termini dell'articolo 48 del trattato), non possono valersi di questa direttiva.

Gli scambi di servizi a livello internazionale sono oggetto di negoziati internazionali, in particolare nel quadro del GATS. A tale proposito, va sottolineato che l'Unione europea rappresenta un mercato assai aperto rispetto a numerosi dei suoi partner commerciali. La proposta non interferisce con questi negoziati che mirano ad agevolare gli scambi di servizi e che sottolineano la necessità per l'UE di istituire rapidamente un vero mercato interno dei servizi per garantire la concorrenzialità delle imprese europee e rafforzare la propria posizione negoziale.

- eEurope. L'iniziativa *eEurope* e il piano d'azione *eEurope 2005* si prefiggono di sviluppare servizi pubblici moderni e un ambiente dinamico per il commercio elettronico nell'UE. L'*e-government*, che è uno degli elementi fondamentali di tale iniziativa, svolgerà un ruolo importante ai fini di realizzare la strategia di Lisbona. La presente proposta è quindi coerente con l'obiettivo dell'iniziativa *e-government* in quanto mira a semplificare le procedure amministrative.
- Pratiche commerciali sleali. La proposta di direttiva relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori²⁴ disciplina le pratiche commerciali che pregiudicano gli interessi economici dei consumatori. Essa non riguarda gli aspetti più ampi in tema di regolamentazione delle attività economiche come quelli relativi alle condizioni di stabilimento. Mira a ridurre gli ostacoli al mercato interno che derivano dalle disparità delle normative sul comportamento dei professionisti nei confronti dei consumatori, come le pratiche di vendita ingannevoli o aggressive.

²⁴

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno e che modifica le direttive 84/450/CEE, 97/7/CE e 98/27/CE (direttiva sulle pratiche commerciali sleali); COM(2003) 356 definitivo del 18.6.2003.

- Cooperazione fra le autorità nazionali responsabili dell'applicazione del diritto dei consumatori. La proposta di regolamento in materia di cooperazione per la tutela dei consumatori²⁵ istituisce una rete di autorità pubbliche competenti in materia di tutela dei consumatori nelle situazioni transfrontaliere. La proposta garantisce che, su richiesta, ogni Stato membro debba proteggere efficacemente tutti i consumatori dell'UE dai professionisti disonesti che operano sul suo territorio. Per garantire un controllo concreto ed efficace a livello di situazioni transfrontaliere il regolamento armonizza alcuni poteri ed alcune procedure delle autorità degli Stati membri. Esso inoltre elimina gli ostacoli alla protezione dei consumatori stranieri esistenti negli Stati membri. Le disposizioni in tema di cooperazione contenute nella presente direttiva, che non trattano le stesse questioni, verranno a completare le disposizioni del regolamento per quanto attiene alla tutela dei consumatori.
- Revisione dell'*acquis* comunitario in materia di tutela dei consumatori. La presente proposta di direttiva è coerente con la revisione dell'*acquis* comunitario in materia di tutela dei consumatori, compresa la transizione verso un'armonizzazione completa, in particolare in tema di diritto dei contratti.
- Direttiva "notifica" 98/34/CE. Qualora un progetto di norma nazionale su una delle prescrizioni di cui all'articolo 15, paragrafo 2, riguardasse in maniera specifica un servizio della società dell'informazione e rientrasse nel campo d'applicazione della direttiva 98/34/CE, quale modificata dalla direttiva 98/48/CE, la comunicazione di tale progetto a norma della direttiva 98/34/CE, quale modificata dalla direttiva 98/48/CE, sarebbe valida a termini tanto della direttiva 98/34/CE quanto dell'articolo 15, paragrafo 6, della presente direttiva. La Commissione, d'altro canto, sta attualmente esaminando la possibilità di estendere il campo d'applicazione della direttiva 98/34/CE al settore dei servizi diversi da quelli della società dell'informazione. In tal caso la procedura di notifica prevista in detta direttiva verrebbe a sostituire, per i servizi interessati, la notifica di cui all'articolo 15, paragrafo 6 della presente direttiva.
- Diritto internazionale privato. La Commissione ha presentato due iniziative nel settore delle norme sui conflitti di leggi:
 - la proposta di regolamento sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali²⁶, che mira a stabilire norme comuni in tema di conflitti di legge per designare la legge applicabile in materia extracontrattuale (la legge designata può essere quella di un paese terzo). Nell'intento di garantire la coerenza con gli strumenti adottati nell'ambito della politica del mercato interno che stabilisce il principio del paese d'origine, come ad esempio la presente proposta di direttiva, la proposta di regolamento prevede una deroga specifica volta a garantire l'applicazione di tale principio (articolo 23, paragrafo 2);

²⁵ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla cooperazione fra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori ("regolamento in materia di cooperazione per la tutela dei consumatori"); COM(2003) 443 definitivo del 18.7.2003.

²⁶ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali ("Roma II"). COM(2003) 427 definitivo.

- il Libro verde sulla trasformazione in strumento comunitario della convenzione di Roma del 1980 applicabile alle obbligazioni contrattuali²⁷. La Commissione vi precisa chiaramente che *“per la Commissione è però chiaro che uno strumento del genere dovrà lasciare inalterati i principi del mercato interno sanciti dal trattato o dagli strumenti di diritto derivato”*.

Tali strumenti tuttavia potrebbero svolgere un ruolo importante non solo per le attività non contemplate dalla direttiva, ma anche per le questioni oggetto di deroghe al principio del paese d'origine, in particolare la deroga relativa ai contratti conclusi dai consumatori e la deroga relativa alla responsabilità non contrattuale del prestatore in caso di infortunio occorso nell'ambito della sua attività ad una persona nello Stato membro in cui si sposta il prestatore.

Si segnala infine che la questione della determinazione della competenza dei tribunali non dipende dalla presente direttiva, bensì dal regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio del 22 dicembre 2000 concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale o da altri strumenti comunitari quali la direttiva 96/71/CE.

6. ELEMENTI GIURIDICI

a) Base giuridica e scelta dello strumento

La proposta di direttiva è fondata sugli articoli 47, paragrafo 2 e 55 del trattato²⁸ nonché sugli articoli 71 e 80, paragrafo 2 del trattato per le materie relative ai trasporti che non sono disciplinate dagli altri strumenti comunitari fondati su questi ultimi due articoli. Questa base giuridica è giustificata tanto dal suo obiettivo quanto dal suo contenuto:

- obiettivo: le direttive adottate a norma dell'articolo 47, paragrafo 2 devono mirare ad *“agevolare l'accesso alle attività non salariate e l'esercizio di queste”*, che è precisamente l'obiettivo della proposta;
- contenuto: il contenuto della proposta mira manifestamente alla concreta eliminazione degli ostacoli alla libertà di stabilimento ed alla libera circolazione dei servizi stabilendo disposizioni che vietano una serie di prescrizioni e garantiscono la libera circolazione dei servizi. Altre disposizioni armonizzano in modo mirato determinate questioni o garantiscono la cooperazione amministrativa necessaria per eliminare questi ostacoli.

Per quanto riguarda la scelta dello strumento, l'articolo 47, paragrafo 2 impone il ricorso ad una direttiva.

²⁷ Libro verde sulla trasformazione in strumento comunitario della convenzione di Roma del 1980 applicabile alle obbligazioni contrattuali e sul rinnovamento della medesima, COM(2002) 654 definitivo, 14.1.2003.

²⁸ L'articolo 55 del trattato rimanda all'articolo 47, paragrafo 2, permettendone l'applicazione in tema di libera circolazione dei servizi.

b) Sussidiarietà

La proposta di direttiva mira ad eliminare gli ostacoli giuridici alla libertà di stabilimento dei prestatori di servizi ed alla libera circolazione dei servizi. Questi ostacoli sono stati identificati chiaramente in base a reclami, petizioni e interrogazioni del Parlamento europeo, consultazioni delle parti interessate, studi o analisi.

L'obiettivo della proposta non può essere realizzato mediante un'azione unilaterale degli Stati membri. Conformemente alla giurisprudenza della Corte, alcuni di questi ostacoli infatti possono essere giustificati in assenza di uno strumento comunitario; per poterli eliminare occorre quindi un coordinamento preliminare dei regimi nazionali, anche a livello di cooperazione amministrativa. Altri ostacoli sono incompatibili con gli articoli 43 e 49 del trattato, ma non sono stati aboliti dagli Stati membri di propria iniziativa e richiederebbero un trattamento caso per caso mediante l'avvio di procedimenti d'infrazione, il che si dimostrerebbe, come già sottolineato, inefficace e di difficile gestione.

Allo scopo di limitare le interferenze con le specificità dei regimi nazionali sono state operate alcune scelte legislative:

- la proposta non procede ad un'armonizzazione dettagliata e sistematica del complesso di norme nazionali applicabili ai servizi, ma si limita alle questioni essenziali il cui coordinamento è strettamente necessario per garantire la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi;
- il ricorso al principio del paese d'origine permette di realizzare l'obiettivo di garantire la libera circolazione dei servizi pur consentendo la coesistenza pluralista dei regimi giuridici degli Stati membri con le loro specificità e particolarità, le quali non potranno tuttavia essere utilizzate per imporre restrizioni ai servizi di un prestatore stabilito in un altro Stato membro;
- la proposta evita le interferenze con l'organizzazione istituzionale della disciplina dei servizi degli Stati membri. La proposta, ad esempio, si limita a precisare le funzioni degli sportelli unici senza imporre le caratteristiche istituzionali (tipo d'organismo - amministrativo, camera di commercio, ordine professionale, ecc.); analogamente, nel definire il concetto di "autorità competente" (articolo 4, paragrafo 8), la proposta tiene conto del fatto che, a seconda degli Stati membri, l'autorità competente per una stessa attività può essere rappresentata da un ordine professionale, un'amministrazione o un'associazione professionale, senza imporre l'uno o l'altro modello.

c) Proporzionalità

Il principio di proporzionalità di cui all'articolo 5 del trattato è all'origine di numerose scelte legislative della proposta di direttiva:

- scelta dei metodi di regolamentazione: l'armonizzazione è proposta solamente come ultima istanza per le questioni che non possono essere trattate in maniera adeguata né con la cooperazione amministrativa né con il rinvio a codici di condotta adottati dalle parti interessate a livello comunitario; l'armonizzazione è proposta nei settori in cui si rende necessaria, come la tutela dei consumatori;

- contenuto dell'armonizzazione: la proposta, per quanto possibile, privilegia gli obblighi di informazione del prestatore di servizi allo scopo di permettere al destinatario di operare una scelta informata e consapevole;
- equilibrio fra i vari metodi di regolamentazione: la direttiva propone un equilibrio tra, da un lato, la portata del principio del paese d'origine e, dall'altro, il grado d'armonizzazione, di cooperazione amministrativa e di rimando ai codici di condotta nonché il numero ed il campo d'applicazione delle deroghe al principio del paese d'origine. L'equilibrio così proposto costituisce un approccio selettivo e flessibile che tiene pienamente conto di tutti gli interessi in gioco;
- istituzione di un quadro adeguato per le PMI: le disposizioni relative allo sportello unico, le procedure per via elettronica, l'informazione e l'assistenza per i prestatori di servizi, il principio del paese d'origine, la semplificazione delle procedure in tema di distacco, le misure volontarie sulla politica di qualità, ecc. sono disposizioni direttamente motivate dal desiderio di agevolare l'esercizio delle libertà del mercato interno da parte delle PMI.

Tutte queste scelte legislative permettono di proporre uno strumento equilibrato le cui disposizioni non vanno oltre quanto necessario per conseguire l'obiettivo di istituire un vero mercato interno dei servizi.

1. DOMANDE SPECIFICHE

a) Quali sono le attività coperte dalla direttiva (articoli 2 e 4)?

L'articolo 2 definisce il campo d'applicazione della direttiva (*"servizi forniti da prestatori stabiliti in uno Stato membro"*) e l'articolo 4, paragrafo 1 dà una definizione di "servizio": *"qualsiasi attività economica non salariata di cui all'articolo 50 del trattato che consiste nel fornire una prestazione oggetto di un corrispettivo economico"*.

Concretamente questa definizione copre una gamma assai ampia di attività quali, ad esempio, i servizi di consulenza manageriale e gestionale, di certificazione e di prova, di manutenzione, di sicurezza degli uffici, i servizi nel campo della pubblicità, i servizi di assunzione, comprese le agenzie di lavoro interinale, gli agenti commerciali, i servizi di consulenza giuridica o fiscale, i servizi legati al settore immobiliare, come le agenzie immobiliari, i servizi di costruzione e di architettura, la distribuzione, l'organizzazione di fiere, il noleggio di auto, i servizi di sicurezza, i servizi nel settore turistico, comprese le agenzie di viaggi e le guide turistiche, i servizi audiovisivi, i centri sportivi e i parchi d'attrazione, i servizi ricreativi, i servizi legati alla salute, i servizi a domicilio, come l'assistenza agli anziani.