

COMMISSIONI RIUNITE

X (Attività produttive, commercio e turismo) e XIV (Politiche dell'Unione europea)

S O M M A R I O

ATTI COMUNITARI:

Proposta di direttiva relativa ai servizi nel mercato interno. COM(2004)2 def. (<i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 127, comma 1, del regolamento, e conclusione – Approvazione di un documento finale</i>)	18
ALLEGATO (<i>Documento finale approvato dalle Commissioni</i>)	22

ATTI COMUNITARI

Mercoledì 25 gennaio 2006. — Presidenza del vicepresidente della X Commissione Ruggero RUGGERI.

La seduta comincia alle 14.40.

Proposta di direttiva relativa ai servizi nel mercato interno.

COM(2004)2 def.

(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 127, comma 1, del regolamento, e conclusione – Approvazione di un documento finale).

Le Commissioni proseguono l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta di ieri.

Luigi D'AGRÒ (UDC), *relatore*, ricorda che, nella seduta di ieri, è stata presentata alle Commissioni una proposta di documento finale, predisposta insieme al relatore per la XIV Commissione, onorevole Stucchi, peraltro già portata a conoscenza di tutti i rappresentanti dei gruppi sin dalla settimana precedente.

Ricorda, altresì, che nella seduta di ieri l'onorevole Airaghi ha proposto una modifica al testo, nel senso di includere, al punto o), un riferimento alle attività di gioco con poste in denaro, comprese lotterie e scommesse, che i relatori ritengono senz'altro accoglibile.

Si dichiara quindi disponibile ad eventuali ulteriori integrazioni al testo che i colleghi intendessero indicare, segnalando nel contempo l'esigenza di pervenire nella seduta odierna all'approvazione del documento finale.

Sergio GAMBINI (DS-U) valuta positivamente l'integrazione al testo proposta dal collega Airaghi, che si pone, del resto, in linea con quanto accolto dalla Commissione mercato interno e industria del Parlamento europeo.

In ordine alla proposta di documento finale nel suo complesso, desidera manifestare il proprio sostanziale accordo sul testo, che individua con nettezza i punti qualificanti della direttiva, emersi nel corso delle audizioni svolte dalle Commissioni riunite e sui quali si è anche concentrata la discussione in ambito europeo.

Ricorda quindi come la direttiva in esame rivesta notevole importanza per l'Italia, che – rispetto agli altri Paesi comunitari – ha particolarmente bisogno di un mercato europeo dei servizi, anche in considerazione delle barriere di tipo protezionistico e corporativo che ancora sono fortemente presenti nel Paese. Per tale motivo assume un particolare rilievo l'indicazione nel testo di modalità concrete di attuazione e di applicazione della direttiva, che dovrebbero anche consentire di smussare gli aspetti di maggiore rigidità delle disposizioni in essa contenute.

Si sofferma in particolare su tre aspetti, che hanno trovato accoglimento nella proposta di documento formulata dai relatori. Sottolinea innanzitutto l'opportuno richiamo alle esigenze di coordinamento della direttiva con la disciplina comunitaria già adottata in alcuni settori interessati dalla sua applicazione. Evidenzia, in secondo luogo, la positiva indicazione in materia di servizi generali, che prevede la puntuale elencazione dei settori ai quali si applica la direttiva, ribaltando l'impostazione del testo attuale che, elencando invece i cosiddetti settori esclusi, non ne consente un'agevole individuazione. Ricorda, infine, come – con riferimento alle prestazioni transfrontaliere di servizi di tipo omogeneo e comparabile – si individui un percorso che tende a privilegiare il principio del riconoscimento reciproco, ricorrendo, ove tale principio non sia applicabile, al principio dell'armonizzazione della normativa degli Stati membri come criterio principale, e fissando solo in alternativa a questo il principio del paese d'origine, per il caso di mancato ottemperamento dell'armonizzazione in termini temporali definiti.

Osserva, in conclusione, come l'impostazione recata dalla proposta di documento all'esame delle Commissioni si discosti dalla posizione assunta dal Governo in materia, chiaramente espressa in sede di audizione dal Ministro per le politiche comunitarie. Ritiene pertanto che la scelta operata dalle Commissioni X e XIV rivesta

particolare importanza, consentendo – anche grazie al contributo delle forze di maggioranza – di approvare un documento che esprime un orientamento critico rispetto alle posizioni del Governo e che auspica possa spingere l'Esecutivo a tenere conto delle indicazioni emerse in sede parlamentare.

Per tali motivi, preannuncia il voto favorevole del proprio gruppo sulla proposta di documento finale predisposta dai relatori, con l'integrazione proposta dal collega Airaghi.

Andrea DI TEODORO (FI) sottolinea innanzitutto che le audizioni svolte hanno consentito di approfondire l'esame della proposta di direttiva, facendo emergere spunti di grande interesse recepiti puntualmente dai relatori nella proposta di documento finale presentata alle Commissioni. Si è giunti con il documento in esame ad una sintesi condivisa, anche recependo le indicazioni del collega Airaghi su cui concorda, all'insegna della salvaguardia dei diritti dei consumatori, oltre che della liberalizzazione del mercato interno dei servizi.

Non ritiene peraltro vi sia un orientamento critico verso il Governo, anche perché ricorda che l'Esecutivo ha evidenziato la rilevanza di tali tematiche già nel piano italiano sull'occupazione (PICO), come confermato d'altra parte dal Ministro La Malfa nel corso della sua audizione. Vi è stata invece l'occasione per il Parlamento, e in particolare le Commissioni XIV e X di esercitare un'importante attività di indirizzo al Governo nella fase ascendente di approvazione della normativa comunitaria.

Preannuncia quindi, anche a nome dei deputati del suo gruppo, il voto favorevole sulla proposta di documento finale con l'integrazione proposta dal collega Airaghi.

Gabriele FRIGATO (MARGH-U) ringrazia anch'egli i relatori Stucchi e D'Agrò per il lavoro svolto. Ritiene che la proposta di documento in esame rappresenti un passo importante nel cammino

verso l'integrazione europea con i valori di competitività, ma anche di solidarietà e rispetto dei diritti sociali. Il percorso intrapreso verso una comune casa europea potrà essere raggiunto solo con una graduale realizzazione degli obiettivi fissati. Aggiunge, infatti, che vi sono elementi chiari ma bisognerà verificare passo passo che l'attuazione delle proposte delle Commissioni sia effettivamente realizzata.

Concorda che il lavoro svolto è stato arricchito dalle audizioni dei rappresentanti delle categorie interessate. Ciò ha permesso di considerare non solo le preoccupazioni ma anche le reciproche aspettative degli operatori del settore e delle categorie di consumatori sull'applicazione della proposta di direttiva. Sottolinea nel merito, in particolare, che il principio del paese di origine viene riconsiderato nella proposta di documento presentata dai relatori in un quadro di gradualità. Preannuncia, quindi, anche a nome dei deputati del gruppo cui appartiene, il voto favorevole sulla proposta di documento con l'integrazione proposta dal collega Airaghi.

Marco AIRAGHI (AN) ribadisce il giudizio favorevole sulla proposta di documento formulata dai relatori e volta a recepire l'integrazione da lui proposta. Ritiene che l'armonizzazione dei servizi nel mercato interno europeo sia necessaria anche per favorire lo sviluppo della competitività del sistema Europa, come è emerso d'altronde anche dall'indagine conoscitiva sui rapporti commerciali Europa-Asia svolta dalla XIV Commissione, il cui documento conclusivo è stato approvato all'unanimità. Sottolinea in ogni caso che la competitività non può essere ricercata a scapito dei diritti degli utenti e dei lavoratori, ma deve armonizzarsi con i diritti dei consumatori e di chi opera nel settore.

Preannuncia quindi, anche a nome dei deputati del suo gruppo, il voto favorevole sulla proposta di documento con le integrazioni da lui richieste.

Marilde PROVERA (RC) dichiara, a nome del gruppo di Rifondazione comunista, voto contrario sulla proposta di documento finale predisposta dai relatori. Al riguardo, richiamando considerazioni già in precedenza svolte, rileva come la liberalizzazione del mercato dei servizi in ambito europeo potrebbe comportare altresì una liberalizzazione del mercato dei servizi essenziali, rispetto alla quale è fermamente contraria. Pur reputando che l'attuale testo della proposta di direttiva sia migliorativo, sotto questo profilo, di quello originario, ritiene che le misure da esso introdotte dovrebbero essere precedute da una armonizzazione delle normative nazionali relative al mercato del lavoro e dalla definizione di una disciplina organica in materia di servizi rivolti alla persona. In questa prospettiva, riterrebbe più importante che si affermasse un'idea della persona di carattere europeo piuttosto che quella di un servizio di rilevanza comunitaria.

Ruggero RUGGERI, *presidente*, pur ritenendo condivisibili alcune delle osservazioni formulate dal deputato Provera, giudica il lavoro svolto dalle Commissioni particolarmente meritorio, anche tenuto conto della tempestività con la quale esse sono giunte alla definizione del documento conclusivo rispetto alla data di definitiva approvazione della direttiva in sede europea, prevista per il prossimo 14 febbraio.

Luigi D'AGRÒ (UDC), *relatore per la X Commissione*, rilevando, in via preliminare, che il documento predisposto ha il merito di recepire quanto acquisito nell'ambito delle audizioni svolte e di armonizzarlo con i contenuti della proposta di direttiva in esame, ritiene che la finalità del documento non sia quella di criticare l'operato del Governo italiano, ma solo di rappresentare l'orientamento del Parlamento, formatosi anche grazie all'apporto fornito dai soggetti auditi.

Replicando quindi all'intervento del deputato Provera, reputa che la liberalizzazione dei servizi non sia inversamente

proporzionale alla tutela della persona, nel momento in cui si adottano misure volte a scongiurare fenomeni di *dumping* sociale. Infine, richiamando l'intervento del deputato Gambini, osserva come la direttiva in esame, ove approvata, si rivelerà particolarmente utile proprio per il nostro Paese, che appare più lontano di altri da una

compiuta liberalizzazione del mercato interno dei servizi.

Nessun altro chiedendo di intervenire, le Commissioni approvano la proposta di documento finale (*vedi allegato*).

La seduta termina alle 15.15.

ALLEGATO

**Proposta di direttiva relativa ai servizi nel mercato interno
(COM(2004)2 def.)**

DOCUMENTO FINALE APPROVATO DALLE COMMISSIONI

Le Commissioni riunite X (Attività produttive) e XIV (Politiche dell'Unione europea);

esaminata, ai sensi dell'articolo 127, comma 1, del regolamento della Camera, la proposta di direttiva COM(2004)2def. relativa ai servizi nel mercato interno;

tenuto conto delle modifiche approvate dalla Commissione per il mercato interno del Parlamento europeo nella seduta del 22 novembre 2005;

considerate le indicazioni emerse nel corso delle audizioni svolte il 10 novembre 2005 dalle Commissioni riunite X e XIV di rappresentanti italiani al Parlamento europeo, alla presenza del Sottosegretario per le attività produttive, Mario Valducci; dell'audizione del Ministro per le politiche comunitarie Giorgio La Malfa del 21 dicembre 2005; delle audizioni informali dei rappresentanti di Assoprofessioni, Coordinamento delle libere associazioni professionali (COLAP), Comitato unitario professioni (CUP), Confederazione nazionale artigiano della piccola e media impresa (CNA), Casartigiani, Confartigianato, Legacoop, Confcooperative, Confcommercio, Confesercenti, Confapi, Confagricoltura, Confederazione italiana agricoltori (CIA) del 17 novembre 2005; nonché di quelle di rappresentanti della CGIL, CISL, UIL, UGL, Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti (CNCU), Confindustria, Confservizi e dell'Unione delle province d'Italia (UPI) del 22 novembre 2005;

rilevata l'importanza della procedura di esame avviata dalle Commissioni riunite

X e XIV che può costituire un momento decisivo nella definizione di una posizione nazionale consapevole e condivisa tra le istituzioni da difendere nelle opportune sedi europee, soprattutto in vista dell'esame della proposta di direttiva da parte dell'Assemblea del Parlamento europeo, previsto il prossimo 14 febbraio;

1) sul piano dei principi generali e del coordinamento con la normativa comunitaria vigente:

a) rilevato che la proposta di direttiva si inserisce nel processo di riforme avviato dal Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000, che ha definito una serie di azioni volte a far sì che entro il 2010 l'Unione europea consegua l'obiettivo di diventare «l'economia, basata sulla conoscenza, più competitiva e dinamica del mondo», in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale;

b) tenuto conto quindi che la proposta di direttiva può costituire un decisivo passo nello sviluppo del processo di integrazione europea, presentando aspetti che trascendono l'ambito specifico della liberalizzazione dei servizi ed investono elementi essenziali del modello europeo di mercato, società e sviluppo;

c) considerato che la medesima proposta fa parte della strategia adottata dalla Commissione europea per eliminare gli ostacoli che si oppongono allo sviluppo delle attività di servizi nel mercato interno;

d) rilevato a questo proposito che la Commissione europea assegna al settore dei servizi – che già producono nel complesso quasi il 70 per cento del prodotto nazionale lordo dell'Unione europea e dell'occupazione – un ruolo rilevante nell'economia europea, riconoscendo un notevole potenziale di crescita e di creazione di posti di lavoro nel settore;

e) evidenziato peraltro che la proposta di direttiva presenta anche profili problematici, del resto già posti in rilievo nel corso dell'esame alla Camera del programma di lavoro della Commissione e del programma operativo del Consiglio per il 2005, concluso il 13 settembre 2005 con l'approvazione della risoluzione n. 6/00109 Cossa ed altri, con la quale si è impegnato il Governo « a valutare con estrema attenzione la cosiddetta proposta di direttiva Bolkestein, con particolare riferimento al rischio che l'attuazione del principio del paese di origine possa favorire fenomeni di *dumping* sociale, con evidente situazione di svantaggio per i paesi caratterizzati da più elevati livelli di protezione sociale »;

f) ritenuto che lo sviluppo del mercato interno dei servizi non può avvenire a discapito della coesione sociale dell'Unione Europea e deve essere invece accompagnato da un adeguato rafforzamento dei diritti del consumatore oltre che della protezione sociale e delle condizioni di lavoro dei prestatori di servizio;

II) con riferimento ai profili sostanziali:

tenuto conto che la proposta di direttiva, con le modificazioni proposte dalla Commissione per il mercato interno del Parlamento europeo, in particolare:

g) configura un intervento normativo relativo all'intero settore dei servizi che, per alcuni versi, risulta non conforme alle previsioni di cui agli articoli 44 e 52 del Trattato che prescrivono espressamente per le disposizioni di liberalizzazione un approccio settoriale e non uno orizzontale;

h) prevede quale criterio per la determinazione della normativa applicabile al settore dei servizi nel mercato interno, quello del Paese di origine del prestatore del servizio, in base al quale la prestazione di servizi nel mercato unico è regolata dalle norme del Paese dove ha sede la società che lo offre e non da quelle dove si esplica tale attività, per cui i fornitori di servizi sarebbero sottoposti unicamente alle disposizioni nazionali dello Stato membro d'origine, in deroga all'articolo 50 del Trattato secondo il quale il fornitore di servizi fornisce prestazioni occasionali alle stesse condizioni del paese in cui intende estendere o spostare le sue attività;

i) reca alcune previsioni che hanno ad oggetto la disciplina di aspetti già previsti da specifici strumenti legislativi, come per esempio nel caso della direttiva 96/71/CE sul distacco dei lavoratori; della direttiva 2005/29/CE sulle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori; del regolamento CE n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 ottobre 2004, sulla cooperazione fra le autorità nazionali responsabili dell'applicazione del diritto dei consumatori;

j) considera per servizio « qualsiasi attività economica non salariata che consiste nel fornire una prestazione oggetto di un corrispettivo economico », escludendo dal campo di applicazione i servizi di interesse generale, ma non i servizi di interesse economico generale, con una previsione dei settori esclusi che risulta non sempre agevole individuare;

k) reca la previsione di sportelli unici per il coordinamento delle attività nel paese di prestazione del servizio che appare troppo generica;

l) riconosce che le previsioni relative al rilascio delle autorizzazioni per l'esercizio delle attività non devono interferire con la competenza delle autorità regionali e locali dei singoli Stati membri;

m) stabilisce l'armonizzazione delle legislazioni nazionali solo allo scopo di

garantire una tutela equivalente dell'interesse generale su questioni essenziali, come la tutela dei consumatori, in particolare per quanto riguarda gli obblighi d'informazione del prestatore, l'assicurazione professionale, le attività pluridisciplinari, la composizione delle controversie, lo scambio di informazioni sulla qualità del prestatore;

tenuto conto che le modifiche approvate dalla Commissione mercato interno del Parlamento europeo prospettano miglioramenti parziali della proposta, con particolare riferimento ai seguenti profili:

n) la limitazione, per certi aspetti in misura significativa, della portata del principio del Paese d'origine, che continuerebbe tuttavia ad informare la disciplina della direttiva;

o) l'esclusione dall'ambito di applicazione della direttiva dei servizi di interesse generale, dei servizi medico-sanitari, dei servizi audiovisivi, delle attività di gioco con poste in denaro, comprese lotterie e scommesse, delle professioni e attività associate all'esercizio di pubblici poteri, mentre resterebbero inclusi i servizi di interesse economico generale;

p) la salvaguardia di un'elevata qualità dei servizi;

q) la precisazione per cui la direttiva si applicherebbe soltanto alle attività transfrontaliere ed in assenza di disposizioni comunitarie specifiche che disciplinano aspetti particolari dell'accesso all'attività di un servizio e del suo esercizio in settori specifici e per professioni specifiche;

r) la soppressione delle disposizioni della proposta relative al distacco dei lavoratori, che ricadrebbe pertanto integralmente nell'ambito di applicazione della direttiva 96/71;

rilevato peraltro che:

s) nel corso dell'esame della proposta di direttiva è emerso l'orientamento per cui l'equilibrio tra sviluppo del mercato interno dei servizi e coesione sociale

si raggiungerebbe in modo più efficace prevedendo un'armonizzazione minima di requisiti sulla qualità, sulla protezione dell'ordine pubblico e sulle esigenze di formazione professionale che determini un minimo comune denominatore europeo tra Stati membri, prevedendo in tale ipotesi scadenze temporali di medio-lungo periodo per l'armonizzazione in mancanza delle quali applicare il principio del Paese d'origine;

t) sono state recepite le esigenze di semplificazione amministrativa e delle procedure nella proposta di direttiva;

u) il testo approvato dalla Commissione per il mercato interno del Parlamento europeo non chiarisce affatto se le modalità di comunicazione da parte del Paese d'origine delle informazioni acquisite corrispondano alle condizioni di occupazione e di lavoro dello stato ospite, ma prevede un sistema di controlli che incide marcatamente sul mercato del lavoro, incoraggiando i fornitori di servizi a spostare le proprie sedi legali in quegli Stati membri in cui gli obblighi in materia fiscale, sociale e ambientale siano meno impegnativi e consolidati;

v) proprio a quest'ultimo proposito, vi è il rischio di contravenire alla previsione dell'articolo 2 del Trattato, in base al quale la Comunità europea promuove un elevato livello di protezione sociale, nonché alla giurisprudenza della Corte di Giustizia europea che riconosce il diritto degli Stati membri ad adottare misure restrittive per ragioni di interesse generale;

invitano il Governo:

ad adoperarsi nelle competenti sedi decisionali comunitarie affinché:

con riferimento al punto I):

1) la proposta di direttiva si configuri quale atto giuridico «quadro», conformemente alle previsioni del Trattato CE e in particolare ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, senza la previsione di norme di dettaglio;

2) la proposta di direttiva sia coordinata con la disciplina comunitaria già adottata in alcuni settori interessati dalla sua applicazione, in coerenza con le modifiche approvate dalla commissione mercato interno del Parlamento europeo;

3) sia svolta adeguata valutazione d'impatto della proposta di direttiva, con particolare riferimento alle ricadute nei mercati e nei livelli occupazionali;

4) siano promossi tutti gli interventi necessari a realizzare un'economia europea competitiva nel settore dei servizi, al contempo solidale e sostenibile e non penalizzante per l'Italia, adottando le iniziative necessarie ad assicurare il pieno successo del rilancio della strategia di Lisbona, così come ridefinita dal Consiglio europeo di Bruxelles del 22 e 23 marzo 2005;

con riferimento al punto II):

5) la proposta di direttiva adottata non pregiudichi la qualità e l'accesso ai servizi di interesse generale, con particolare riferimento alla sanità e ai servizi pubblici locali, che costituiscono uno dei caratteri essenziali del modello di società europeo, sostenendo l'esclusione dall'ambito di applicazione della direttiva, disposta dalla Commissione mercato interno del Parlamento europeo, dei servizi di interesse generale e dei servizi medico-sanitari;

6) la medesima proposta sia peraltro modificata nel senso di prevedere la puntuale elencazione dei settori a cui si applica, migliorando l'attuale testo che, elencando invece i cosiddetti settori esclusi, non ne consente un'agevole individuazione;

7) sia previsto il principio del riconoscimento reciproco per prestazioni transfrontaliere di servizi di tipo omogeneo e comparabile;

8) laddove non sia accolto il punto precedente, sia previsto il principio dell'armonizzazione della normativa degli Stati membri come criterio principale, fissando solo in alternativa a questo il principio del paese d'origine per il caso di mancato ottemperamento dell'armonizzazione in termini temporali definiti;

9) sia meglio «inquadrato» il criterio che definisce il principio del paese di origine e sia comunque previsto un equilibrio che eviti forme di *dumping* sociale derivante dalla prevalenza della disciplina a più basso grado, non solo di prezzo, ma anche di salvaguardia degli standard di qualità e sicurezza e quindi di tutela;

10) si eviti, in ogni caso, il rischio di intaccare i sistemi nazionali volti ad assicurare un'alta qualità dei servizi e la tutela dei consumatori, derivante dalla proposta generalizzata di eliminare gli ostacoli all'ingresso di competitori stranieri;

11) in tema di prestazioni di servizi, le autorità locali, che svolgono funzioni regolatorie importanti in diversi Stati membri, siano coinvolte nel processo di sintesi ed evoluzione della «nuova» circolazione dei servizi su scala europea;

12) con particolare riferimento alla creazione degli sportelli unici ai sensi dell'articolo 6 della proposta di direttiva sia mantenuto il riferimento al rispetto della disciplina nazionale dei singoli Stati membri, introdotta nel corso dell'esame della Commissione per il mercato interno;

13) sia evitato che la proposta di direttiva infici disposizioni adottate a livello nazionale volte a migliorare le prestazioni dei servizi, ma consenta forme di utilizzo di fondi pubblici, l'accesso per tutti al servizio (secondo il principio dell'universalità dei diritti), le garanzie fornite per la sua qualità, il diritto al lavoro, le tariffe e le regole sulla trasparenza.