

Direttiva servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto

Direttiva servizi (2006/123/CE): genesì, obiettivi e contenuto

di

Salvatore D'Acunto

prefazione di

Frits Bolkestein

Collana
ADAPT - FONDAZIONE

"Marco Biagi"

n. 00



GIUFFRÈ EDITORE

Collana ADAPT - Fondazione “Marco Biagi”

Giuffrè Editore

COMITATO SCIENTIFICO FONDAZIONE “MARCO BIAGI”

Prof.ssa TINDARA ADDABBO (*Modena*), Prof.ssa JANICE BELLACE (*Pennsylvania*), Prof. ROGER BLANPAIN (*Lovanio*), Prof.ssa LUISA GALANTINO (*Modena*), Prof. LUIGI GOLZIO (*Modena*), Prof.ssa CSILLA KOLLONAY (*Budapest*), Prof. SERGEY P. MAVRIN (*San Pietroburgo*), Prof. ALAN C. NEAL (*Warwick*), Prof. JACQUES ROJOT (*Parigi*), Prof. MICHAÏL SEWERYNSKY (*Lodz*), Prof. YASUO SUWA (*Tokyo*), Prof. MICHELE TIRABOSCHI (*Modena*), Prof. TIZIANO TREU (*Milano*), Prof. MANFRED WEISS (*Francoforte*)

SOCI ADAPT - ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI INTERNAZIONALI E COMPARATI SUL DIRITTO DEL LAVORO E SULLE RELAZIONI INDUSTRIALI

ABI, ACLI, AGENS, ALLEANZA LAVORO, ANCC-COOP, ANCE, ASSAEREO, ASSOCIAZIONE INDUSTRIALI DELLA PROVINCIA DI VICENZA, ASSOLAVORO, BANCA POPOLARE DELL'EMILIA ROMAGNA, BARILLA G.E.R. F.LLI, CIA, CISL, CNA MODENA, CNA NAZIONALE, COMUNE DI MILANO, CONFAPI, CONFARTIGIANATO, CONFCOMMERCIO, CONFCOOPERATIVE, CONFESERCENTI, CONFINDUSTRIA, CONFINDUSTRIA BERGAMO, CONFSAL, COOPFOND-LEGACOOP NAZIONALE, CREMONINI, CSQA, ELECTROLUX-ITALIA, ESSELUNGA, FASTWEB, FEDERALBERGHI, FEDERDISTRIBUZIONE, FEDERMECCANICA, FIAT, FILCA-CISL, FIPE, FONDAZIONE STUDI CONSULENTI DEL LAVORO, GEVI, GI GROUP, IL SOLE 24 ORE, INAIL, INPS, ITALIA LAVORO, LEGACOOP EMILIA ROMAGNA, MANUTENCOOP, METIS, MICRON TECHNOLOGY ITALIA, MOVIMENTO CRISTIANO LAVORATORI, OBIETTIVO LAVORO, POSTE ITALIANE, PROVINCIA DI VERONA, RANDSTAD ITALIA, TELECOM ITALIA, UGL, UIL, UMANA, UNINDUSTRIA BOLOGNA, UNINDUSTRIA TREVISO

ADAPT - FONDAZIONE “MARCO BIAGI”

Scuola internazionale di alta formazione in Relazioni industriali e di lavoro

DIRETTORE

MICHELE TIRABOSCHI

SEGRETERIA DI REDAZIONE

LAURA MAGNI (*responsabile*), WILLIAM BROMWICH (*revisore linguistico*), LAURA CHIARI, MADDALENA MAGNI

c/o Università di Modena e Reggio Emilia
Largo Biagi 10 - 41100 Modena (Italy)
tel.: +39 059 2056031 - fax: +39 059 2056068
Indirizzo e-mail: csmb@unimore.it
Indirizzo internet: www.fmb.unimore.it

INDICE SOMMARIO

<i>Prefazione</i>	IX
<i>Cenni introduttivi</i>	XV

Parte I LA DIRETTIVA

Capitolo I – Genesi e obiettivi	3
Capitolo II – Iter legislativo	11
Capitolo III – Caratteristiche essenziali	15
1. Vocazione orizzontale	15
2. Strumento quadro	18
3. Codifica della giurisprudenza	19
4. Complementarietà con le altre disposizioni di diritto comunitario (articolo 3)	23
Capitolo IV – Ambito di applicazione (articolo 2)	27
Capitolo V – Definizioni (articolo 4)	37
Capitolo VI – Semplificazione amministrativa in materia di stabilimento (articoli da 5 a 13)	47
1. Principi generali	47
2. Sportello unico (“ <i>Point of single contact</i> ” – articoli 6 e 7)	49
3. Procedure elettroniche (articolo 8)	52
4. Riduzione del numero dei regimi di autorizzazione (articolo 9)	53
5. Snellimento dei regimi di autorizzazione (articoli da 10 a 13)	55
5.1. Criteri (articolo 10)	55
5.2. Durata (articoli 11 e 12)	57
5.3. Procedura (articolo 13)	59

Capitolo VII – Semplificazione normativa in materia di stabilimento (articoli 14 e 15)	61
1. Introduzione	61
2. Requisiti vietati (articolo 14)	62
3. Requisiti da valutare (articolo 15)	66
Capitolo VIII – Clausola della libera prestazione dei servizi e relative deroghe (articoli da 16 a 19)	71
1. Introduzione	71
2. La clausola generale (articolo 16)	74
3. Le deroghe generali (articolo 16)	78
4. Le deroghe specifiche (articolo 17)	86
4.1. I servizi di interesse economico generale	87
4.2. I settori e le materie disciplinate da una regolamentazione comunitaria	89
4.3. Altre materie particolari	92
5. Le deroghe in casi individuali (articolo 18)	93
6. Osservazioni	95
Capitolo IX – Diritti dei destinatari di servizi (articoli da 19 a 22 e 27)	97
1. Introduzione	97
2. Divieto di restrizioni all'utilizzo di prestatori non nazionali (articolo 19)	101
3. Divieto di discriminazioni tra i destinatari dei servizi sulla base della loro nazionalità o residenza, da parte sia delle autorità pubbliche che degli operatori privati (articolo 20)	103
4. Assistenza ai destinatari da parte delle autorità (articolo 21)	107
5. Obbligo di trasparenza riguardante il prestatore e la sua prestazione (articolo 22)	108
6. Facilitazione dei mezzi di comunicazione con il prestatore (articolo 27)	110
7. Riepilogo	111
Capitolo X – Misure di armonizzazione e volontarie (articoli da 22 a 27 e 37)	113
1. Introduzione	113
2. Misure di armonizzazione (articoli da 22 a 25 e articolo 27)	115
2.1. Informazioni sui prestatori e sui loro servizi (articolo 22)	115
2.2. Assicurazioni e garanzie in caso di responsabilità professionale (articolo 23)	115
2.3. Comunicazioni commerciali emananti dalle professioni regolamentate (articolo 24)	116
2.4. Attività multidisciplinari (articolo 25)	119
2.5. Risoluzione delle controversie (articolo 27)	120
3. Misure volontarie (articoli 26 e 37)	121

3.1. Politica di qualità (articolo 26)	121
3.2. Codici di condotta a livello comunitario (articolo 37)	122
Capitolo XI – Cooperazione amministrativa (articoli da 28 a 36)	125
Capitolo XII – Recepimento e attuazione (articoli da 37 a 41 e 44)	133
1. Introduzione (articoli 40 e 44)	133
2. I codici di condotta a livello comunitario (articolo 37)	134
3. L'armonizzazione complementare (articolo 38)	134
4. La valutazione reciproca (articolo 39)	135
5. Le Relazioni triennali (articolo 41)	138
6. La Guida al recepimento (dichiarazione <i>ad hoc</i> della Commissione)	139

Parte II

I TEMI CONTROVERSI DELLA PROPOSTA ORIGINARIA

Introduzione	143
Capitolo I – Il principio del Paese d'origine e relative deroghe	145
1. Il principio del Paese d'origine (<i>ex</i> articolo 16)	145
2. Le deroghe al principio del Paese d'origine	148
2.1. Le deroghe generali (<i>ex</i> articolo 17)	148
2.2. Le deroghe transitorie (<i>ex</i> articolo 18)	149
2.3. Le deroghe individuali (<i>ex</i> articolo 19)	149
3. Osservazioni	150
Capitolo II – La mobilità dei pazienti	153
1. Introduzione	153
2. Le cure non ospedaliere	154
3. Le cure ospedaliere	154
4. Dopo la direttiva servizi	156
Capitolo III – Il regime specifico in materia di distacco dei lavoratori	159
 <i>Considerazioni conclusive</i>	 165
<i>Bibliografia</i>	171

PREFAZIONE

Quando è stato concepito il Trattato di Roma, più di cinquanta anni orsono, l'Europa viveva un'epoca in cui l'agricoltura e l'industria avevano ancora il sopravvento sul settore dei servizi. Nel corso dei decenni, la libera circolazione dei servizi, quella che all'inizio della storia comunitaria era quindi considerata come una sorta di libertà "cenerentola" – dopo persone, merci e capitali –, ha conosciuto un'espansione costante, fino a ricoprire un ruolo dominante nelle nostre economie, senza tuttavia riuscire ad affermarsi negli scambi transfrontalieri all'interno dell'Unione Europea, a causa di una serie smisurata e imponente di barriere nazionali.

Con l'avvento del terzo millennio, tutte le condizioni sembravano riunite (finalmente!) per lo storico salto di qualità dell'Europa verso la realizzazione compiuta della quarta e ultima libertà del Mercato interno.

Nel marzo 2000, infatti, il Consiglio Europeo aveva lanciato la sfida planetaria della Strategia di Lisbona, il cui obiettivo finale era di trasformare l'economia europea nella più competitiva e dinamica al mondo entro il 2010. Ebbene, uno dei passaggi ineludibili per raggiungere questo traguardo era proprio conseguire il risultato – fino a quel momento mai veramente perseguito in modo organico nella storia comunitaria – dell'integrazione dei mercati nazionali di servizi in un'unica realtà comune.

È in tale contesto animato da progetti straordinariamente ambiziosi che, nel gennaio 2004, la Commissione Europea, su mia iniziativa, in quanto Commissario al Mercato interno, ha presentato la proposta di direttiva sui servizi, ribattezzata, certo non dal sottoscritto, la "Direttiva Bolkestein": un testo caratterizzato da un "mix" equilibrato di armonizzazione di principi di base (a tutela dei consumatori e della trasparenza delle transazioni), di consolidamento e di sviluppo di principi già iscritti nel Trattato di

Roma e nella giurisprudenza della Corte di giustizia (il famoso “principio del Paese d’origine” altro non era che un passo ulteriore di un *acquis* già esistente...), nonché di meccanismi innovativi di cooperazione amministrativa tra autorità nazionali.

Tale iniziativa ha innescato un dibattito che, cominciato quasi in sordina, si è man mano dilatato con l’allargamento a 10 nuovi Stati membri nel maggio 2004, per poi letteralmente deflagrare nel maggio 2005, in occasione dei referendum (negativi) francese e olandese sulla Costituzione europea, trasformandosi alla fine in uno scontro ideologico, strumentale alle scadenze elettorali del momento e legato più all’immaginario mediatico creato attorno alla figura dell’*idraulico polacco* che ai veri bisogni degli operatori, dei lavoratori e dei consumatori europei.

Questo dibattito, tuttavia, malgrado le sue derive incontrollate, ha avuto, a mio avviso, due primi effetti benefici.

Anzitutto, si è cominciato a parlare non più dei singoli *settori* di servizi (i soliti noti: telecomunicazioni, trasporti, finanze, ecc.) ma dell’*economia* del terziario, nel suo complesso.

E, poi, a seguito di studi e valutazioni d’impatto condotti proprio in preparazione della proposta di direttiva, si è scoperta (e fatto scoprire all’opinione pubblica...) una realtà fino ad allora praticamente ignorata: e cioè che, sul piano economico, i servizi rappresentano ormai circa il 70% del PIL e sono la fonte ampiamente predominante, per non dire pressoché esclusiva, della creazione di occupazione nell’Unione Europea.

Oggi, dopo gli aspri confronti e le generose e solerti sforbiciate apportate dal Parlamento Europeo e dal Consiglio, cosa resta della direttiva servizi?

Sicuramente molto si è perso, sarebbe illusorio negarlo, a dimostrazione forse che i tempi non sono ancora maturi: anzitutto è scomparso il principio del Paese d’origine, il quale, invece, in un’Unione allargata a 25 e poi 27 si presentava come l’alternativa più efficace e praticabile a un’armonizzazione totale (e quindi irrealistica) per permettere ai prestatori, soprattutto le PMI, di offrire le loro attività su scala transfrontaliera e pan-comunitaria, senza dover subire i costi dissuasivi e proibitivi legati all’obbligo di conoscere e adempiere il cumulo di regole di molti se non tutti gli Stati membri.

Però, se molto si è perso, altrettanto, se non di più, è rimasto.

Mi limito a ricordare, come aspetti salienti, le regole di semplificazione amministrativa, lo snellimento dei regimi di autorizzazione, i numerosi requisiti vietati o da eliminare in futuro, la clausola della libera prestazione dei servizi (versione ridimensionata ma, alla fin fine, non così lontana dal famigerato principio del Paese d'origine), le norme sulla qualità dei servizi, la cooperazione amministrativa. E poi, le disposizioni sui diritti dei destinatari e dei consumatori: a riprova che gli strumenti di Mercato interno non presuppongono affatto una contrapposizione di diritti e interessi di operatori, da un lato, e utenti, dall'altro, ma possono, al contrario, addirittura rafforzare le prerogative di questi ultimi. Il principio di non discriminazione imposto anche agli operatori privati nei rapporti con i clienti (i destinatari di servizi) è certamente una delle innovazioni di cultura giuridica più alte e significative (nonché trascurate nei dibattiti pubblici...) della direttiva servizi.

Tutti questi sono aspetti che erano già nella proposta iniziale e che, nella sostanza, sono stati ribaditi in pieno nel testo finale.

E soprattutto, al di là del contenuto effettivo e, tengo a precisarlo, a prescindere dai numerosi travisamenti mediatici e ideologici subiti dal testo all'epoca del negoziato, un dato resta di cui mi permetto di essere fiero: aver contribuito con questa proposta a una prima presa di coscienza, da parte degli organi politici e dell'opinione pubblica, del ruolo fondamentale dell'economia dei servizi per la nostra società europea.

Proprio il caso italiano e il relativo dibattito sulla "liberalizzazione" dei servizi, cominciato, guarda caso, in coincidenza con il negoziato sulla "Bolkestein", con relative innovazioni, per certi versi storiche, sul piano nazionale per taluni settori (due su tutti: professioni e commercio) ne sono una riprova eloquente.

Insomma, in un'ottica d'integrazione europea di più lungo respiro, la forte sensibilizzazione sociale provocata in materia di servizi e i risultati parziali ma di rilievo conseguiti già rappresentano un traguardo storico, a partire dal quale il cammino futuro è ormai tracciato...

Frits Bolkestein *

* Commissario al Mercato interno dal 1999 al 2004.

* * * * *

Traduzione della prefazione dal testo originale inglese seguente.

At the inception of the Rome Treaty, more than 50 years ago, Europe was in an era where agriculture and industry still largely prevailed over the services sector. With time, the free movement of services, which at the beginning of the EC integration was probably considered as the minor freedom – after people, goods and capital – has progressively experienced a constant expansion. Now it plays a dominant role in our economies. However it has not managed to emerge successfully in the crossborder exchanges within the EU, because of an impressively long series of huge national barriers.

With the advent of the third millennium, all the conditions seemed to be met (at last!) for an historic jump of Europe towards the full accomplishment of this fourth and last freedom of the Internal Market.

In March 2000, the European Council had in fact launched the global challenge of the Lisbon Strategy, whose ambition was not less than turning Europe into the most competitive and dynamic economy in the world by 2010. One of the pre-requisites to reach this goal was precisely the integration of the national markets of services in a single entity: a goal which had never been set before in the EC history.

It is in this framework of extremely ambitious projects that in January 2004, the Commission, at my initiative as the Commissioner for the Internal Market, presented a proposal for a Services Directive, renamed, certainly not by me, as the “*Bolkestein Directive*”: this was a text based on a balanced “mix” of codification and reinforcement of the legal principles enshrined in the Treaty of Rome and in the case-law of the Court of Justice (the famous “country of origin principle” was nothing else than a further development of an already existing *acquis*...), of harmonisation of basic common principles (notably for the protection of consumers and of the transparency of transactions), as well as of new compulsory mechanisms of administrative cooperation amongst national authorities.

This initiative, which was launched with no fanfare, generated a debate which progressively expanded with the EU enlargement to 10 new countries in May 2004 and literally exploded in May 2005, at the occasion of the (negative) French and Dutch referenda on the European Constitution. It has then turned in an ideological clash, instrumentalised for electoral reasons and much more linked to the media image of the Polish plumber than to the genuine needs and demands of European operators, workers and consumers.

In my opinion, this debate, although uncontrolled and thus irrational to some extent, has anyway produced two major beneficial effects.

First of all, and this was something quite unprecedented, a new public awareness has been generated on the “economy” of services, much beyond a fragmented approach on individual sectors of services (the usual suspects: telecom, transports, financial services, etc.).

Second, following specific studies and impact assessments conducted precisely to prepare this proposal, a new idea, until then completely unknown, has been discovered (and revealed to the public...): the fact that, economically speaking, services represent nowadays around 70% of the GDP and are the predominant, if not exclusive, source of the generation of new employment within the EU.

Now, after such hard confrontations and after the widespread cuts eagerly introduced to the text by the European Parliament and the Council, what remains of the Services Directive?

Certainly a lot has been lost, no doubt about it, probably because it was too early for the society to embrace my proposal: first, the principle of the country of origin has disappeared, which in a Union enlarged to 25 and then to 27 Members was the most effective and affordable alternative to a (unrealistic) total harmonisation, enabling the providers, mainly SMEs, to offer their activities at cross-border and pan-european level without being subject to the prohibitive costs linked to the obligation to know and comply with all the applicable rules of 27 Member States.

However, if a lot has been lost, at least as much, if not more, has been kept in the text.

I shall limit myself to recall, amongst others, the rules on administrative simplification, the streamlining of authorisation schemes, the numerous requirements to be prohibited or removed in future, the freedom to provide services clause (which is a lighter version, in the end not so different, of the famous country of origin principle...), the rules on quality of services, the administrative cooperation. And then, the provisions on the rights of recipients of services and of consumers, which goes to prove that the instruments of Internal market do not presuppose at all a conflict between the interests of the operators, on the one hand, and of users, on the other, but can, on the contrary, even strengthen the prerogatives of the latter. In fact, the principle of non-discrimination imposed on the private operators in their relations with clients is one of the punchiest and most significant (as well as neglected...) legal innovations of the Services Directive.

All these aspects were already in the initial proposal and have been confirmed in their substance in the final text.

Above all, irrespective of the actual content and of the numerous media and ideological misrepresentations of the text at the time of its negotiation, there is one element which remains fully valid and of which I am proud: the contribution by this proposal to a first acknowledgment by the political establishment and by the public opinion of the instrumental role of the economy of services in our European society.

The Italian scenario and its ongoing debate on the “liberalisation” of services are an eloquent illustration of this: the national discussion has started to produce its tangible results and, to some extent, an historic breakthrough in some sectors (e.g. for professions and retail) precisely during the negotiation on the “Bolkestein”: what a coincidence!

All in all, in a longer term perspective of European integration, if one has to judge on the basis of the wide social awareness created over the topic of services, in addition to the actual legal results which have derived from this whole process, no doubt that the path for the future has been clearly set...