

POLITICHE LEGISLATIVE LEGISLAZIONE D'IMPRESA

Roma, 08.09.08
Prot. n. 02673
Com. n. 55

Oggetto: Schema di disegno di legge recante disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Disegno di legge comunitaria 2008.

E' stato definitivamente approvato dal Consiglio dei Ministri del 28 agosto 2008 il "*Disegno di legge recante disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità Europee*" (c.d. Legge Comunitaria 2008) per l'adeguamento della legislazione interna alle normative comunitarie.

Il testo del suddetto DDL era stato approvato in via preliminare dall'esecutivo il 27 giugno 2008 e il successivo 17 luglio ha acquisito il parere della Conferenza Stato-Regioni. Il testo sarà presentato in Parlamento per il consueto iter d'approvazione.

Il provvedimento in questione riproduce sostanzialmente il testo già approvato nel corso della precedente legislatura dal Consiglio dei Ministri del 26 gennaio 2008 e presentato in Parlamento lo scorso 26 febbraio, il cui iter di approvazione è stato tuttavia interrotto proprio a causa dello scioglimento anticipato delle Camere.

Rispetto al precedente testo, tuttavia, non sono state riportate quelle disposizioni che sono state inserite in altri testi normativi ed in particolare nel [decreto-legge n°59/2008 recante "Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee"](#).

Nella sua articolazione (si compone di quattro capi e due allegati), il disegno di legge in esame ripropone la struttura delle precedenti leggi comunitarie ed, in particolare, la novità introdotta con la [Comunitaria 2007 \(1, 2\)](#) consistente nell'allineamento dei termini per l'esercizio della delega legislativa con la scadenza dei termini per il recepimento delle singole direttive al fine di consentire un più rapido adeguamento dell'ordinamento italiano alle disposizioni comunitarie.

Relativamente alle direttive il cui termine di recepimento sia già scaduto, ovvero scada nei tre mesi successivi alla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, il termine per l'adozione dei decreti legislativi d'attuazione è di novanta giorni. Per le direttive il cui termine di recepimento non è previsto in sede comunitaria la scadenza per l'esercizio della delega è di dodici mesi dall'entrata in vigore della legge medesima.

Procedendo ad un esame più dettagliato, il **Capo I** contiene le disposizioni che conferiscono al Governo delega legislativa, nonché i principi e i criteri direttivi generali della medesima, per l'attuazione delle direttive elencate negli allegati A e B, da recepire con decreto legislativo (non sono previste, al momento, direttive da attuare con regolamento).

In particolare viene altresì prevista una delega al Governo per l'emanazione di provvedimenti recanti sanzioni penali ed amministrative di competenza statale per l'adempimento di obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario.

Un'ulteriore delega ivi prevista è quella che consente al Governo di accorpate in codici di settore e testi unici le norme emanate in adempimento di obblighi comunitari al fine di riordinare e coordinare il sistema normativo vigente nonché di operare, laddove possibile, un assestamento delle singole materie attraverso un complesso di norme stabili ed armonizzate.

Il **Capo II** contiene disposizioni particolari di adempimento degli obblighi comunitari, dirette a modificare o abrogare disposizioni statali vigenti in contrasto con l'ordinamento dell'Unione Europea, nonché principi e criteri specifici per l'esercizio della delega legislativa e disposizioni particolari.

Tra le modifiche che risultano di maggior interesse per il sistema confederale si segnalano, in particolare, quelle previste dalle seguenti disposizioni:

- **art. 6**, delega al Governo per il coordinamento delle disposizioni attuative della direttiva 2004/41/CE con la normativa vigente in materia di alimenti e mangimi e con i regolamenti (CE) n. 178/2002, 852/2004, 853/2004, 854/2004, 882/2004 e 183/2005 (che costituiscono il c.d. "Pacchetto igiene") e successive modificazioni;
- **art. 7**, delega al Governo per l'attuazione della direttiva **2007/47/CE** che modifica la direttiva 90/385/CE in materia di dispositivi medici impiantabili attivi, la direttiva 93/42/CE concernente i dispositivi medici e la direttiva 98/8/CE relativa all'immissione sul mercato di biocidi. Tra i principi e i criteri direttivi ivi riportati si segnala, in particolare, la revisione delle norme sulla pubblicità dei dispositivi medici, anche individuando, nell'ambito dei dispositivi per i quali è consentita la pubblicità sanitaria, le fattispecie che non necessitano di autorizzazione ministeriale;
- **art. 9**, delega al Governo per il recepimento della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa. Tra i criteri specifici di delega si segnalano: la previsione di adeguati poteri di coordinamento, approvazione e risoluzione dei casi di inadempimento; il coordinamento della disciplina di pianificazione e programmazione con le norme vigenti in materia di autorizzazioni alle emissioni, impianti termici civili, combustibili e circolazione veicolare; introduzione di una specifica disciplina in materia di campionamento, misurazione, metodi di valutazione, accreditamento dei laboratori, garanzia di qualità e controlli;
- **art. 16**, modifiche al Codice del consumo. In particolare il comma 1, lett. b) della disposizione in esame sostituisce integralmente il precedente art. 144-bis Cod. cons. derubricato: "*Cooperazione tra le autorità nazionali per la tutela dei consumatori*". Tra le novità ivi previste si segnala la possibilità in capo al Ministero dello sviluppo economico, nello svolgimento delle funzioni di Autorità nazionale competente in materia di tutela dei consumatori (fatte salve le competenze più specifiche in singoli settori della altre Autorità nazionali, ed in particolare quelle attribuite all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato dalla nuova disciplina sulle pratiche commerciali scorrette), di avvalersi anche della collaborazione del Corpo della Guardia di Finanza nonché dei Comuni. Vengono altresì individuati i principi da applicarsi in materia di procedimenti istruttori e le sanzioni applicabili in caso di violazioni della vigente normativa;
- **art. 18**, in attuazione della direttiva 2007/68/CE sostituisce la sezione III dell'Allegato 2 del d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 109, riportante un elenco di ingredienti o sostanze alimentari che vanno obbligatoriamente indicati in etichetta in quanto allergeni, e contestualmente sopprime la sezione IV del medesimo allegato che conteneva un elenco di prodotti temporaneamente esclusi. La disposizione in esame fissa inoltre i termini di adeguamento per gli operatori autorizzando, fino ad esaurimento scorte, la commercializzazione dei prodotti non conformi.

Il **Capo III** contiene le disposizioni per l'attuazione del Regolamento (CE) n. 1082/2006, relativo ad un Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT). Il regolamento ha previsto la creazione di soggetti giuridici di tipo associativo, aventi natura di enti di diritto pubblico, con il compito di realizzare obiettivi di cooperazione transfrontaliera territoriale.

Nel **Capo IV** viene infine confermata una delle novità introdotta dalla Comunitaria 2007 consistente nell'attuazione di due decisioni quadro adottate nell'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (il c.d. "terzo pilastro" dell'Unione Europea). In particolare, tali decisioni riguardano rispettivamente l'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca (2006/783/GAI) e la semplificazione dello scambio di informazioni e intelligence tra le autorità degli Stati membri dell'Unione Europea incaricate dell'applicazione della legge (2006/960/GAI).

Gli allegati A e B contengono l'elenco delle 35 direttive (di cui 5 in allegato A e 30 in allegato B) da recepire con decreto legislativo. Come per gli anni precedenti, i due allegati si differenziano sulla base dell'iter di approvazione parzialmente diverso, in quanto per le direttive contenute nell'allegato B è prevista una procedura aggravata consistente nell'esame degli schemi di decreto da parte delle competenti commissioni parlamentari.

Tra le direttive da recepire di maggior interesse per il sistema si segnalano in particolare le seguenti:

- la 2007/47/CE che modifica la direttiva 90/385/CE in materia di **dispositivi medici** impiantabili attivi, la direttiva 93/42/CE concernente i dispositivi medici e la direttiva 98/8/CE relativa all'immissione sul mercato di biocidi;
- la 2008/5/CE relativa alla specificazione sull'**etichetta di alcuni prodotti alimentari** di altre indicazioni obbligatorie oltre a quelle previste dalla direttiva 2000/13/CE;
- la 2006/38/CE che modifica la direttiva 1999/62/CE (c.d. "Eurovignette") relativa alla tassazione a carico di **autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strade** per l'uso di alcune infrastrutture;
- la 2006/54/CE riguardante l'attuazione del principio di **pari opportunità** e delle parità di trattamento fra uomini e donne in materia di **occupazione ed impiego**;
- la 2006/112/CE relativa al sistema comune d'**imposta sul valore aggiunto**;
- la 2006/123/CE relativa ai **servizi nel mercato interno** (c.d. "Direttiva Servizi"). Tale direttiva (***cf. la comunicazione n. 5 del 12 gennaio 2007 e il Documento Confcommercio sulla direttiva Bolkestein del 10 agosto 2006 poste in coda a questa circolare, n.d.r.***) dovrà essere attuata entro il 28 dicembre 2009. Essa si presenta come uno strumento di portata generale in cui vengono fissati principi tendenzialmente comuni a tutti i settori relativi al mercato interno dei servizi. Contiene infatti norme in materia di semplificazione amministrativa e disposizioni generali volte a rimuovere gli ostacoli regolamentari e amministrativi alla libertà di stabilimento e alla libertà di prestazione dei servizi. La direttiva fissa inoltre una serie complessa e coordinata di azioni che gli Stati membri sono tenuti ad adottare al fine di promuovere la libera circolazione dei servizi prevedendo al contempo meccanismi di cooperazione tra le amministrazioni nazionali. E' altresì previsto l'esame di tutte le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative, in materia di attività di servizi, finalizzato alla revisione dell'ordinamento in modo da eliminare o attenuare i regimi autorizzatori o i requisiti che non siano conformi alle condizioni fissate dalla direttiva. Un corretto recepimento della direttiva in esame si presenta piuttosto complesso poiché, a differenza di quanto solitamente accade nell'ambito delle procedure di adeguamento alle normative comunitarie, non viene richiesta agli Stati membri la semplice trasposizione di prescrizioni normative di armonizzazione già

individuata ma vengono, invece, fissati degli obiettivi muovendo dalla consapevolezza della difficoltà di poter operare attraverso l'armonizzazione normativa degli ordinamenti stessi;

- la 2007/45/CE che reca disposizioni sulle quantità nominali dei **prodotti preconfezionati**;
- la 2007/64/CE relativa ai **servizi di pagamento** nel mercato interno;
- la 2007/65/CE che modifica la direttiva 89/552/CEE relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle **attività televisive**, che prevede rilevanti modifiche al Testo Unico della radiotelevisione;
- la 2007/66/CE che riguarda il miglioramento dell'efficacia delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli **appalti pubblici**;
- la 2008/48/CE relativa ai **contratti di credito ai consumatori** e che abroga la direttiva 87/102/CEE;
- la 2008/50/CE relativa alla **qualità dell'aria ambiente** e per un'aria più pulita in Europa. Tale direttiva, ha riformato e riunito il quadro normativo comunitario in tema di qualità dell'aria. Il recepimento della direttiva nel nostro ordinamento, imporrà un complesso intervento di revisione delle numerose disposizioni legislative introdotte per disciplinare tale settore. Andrà, conseguentemente, uniformata anche la Parte V del Codice dell'Ambiente 152/2006 con particolare riferimento alle norme vigenti in materia di autorizzazioni alle emissioni, impianti termici civili, combustibili e circolazione veicolare. La direttiva, infatti, oltre a confermare i precedenti limiti per i principali inquinanti, stabilisce che gli Stati membri portino entro il 2015 i livelli di PM_{2,5} nelle aree urbane al di sotto dei 20 µ/m³ e riducano entro il 2020 l'esposizione del 20% rispetto ai valori del 2010;
- la 2008/52/CE relativa a determinati aspetti della **mediazione in materia civile e commerciale**.

Cordiali saluti

Il Responsabile
Dott.ssa Paola Mancini

Settore Mercato e Normative Comunitarie

Roma, 12 gennaio 2007
Prot. N 00165
Com. n. 5

OGGETTO: Direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno

Si segnala la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea del 27 dicembre 2006 della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi del mercato interno.

Il lungo iter procedurale, caratterizzato da accesi dibattiti e contrasti, ha subito nell'ultimo periodo un'accelerazione finale con la trovata intesa tra Consiglio e Parlamento europeo. Quest'ultimo, confermando il testo della posizione comune adottato dal Consiglio, ha adottato in data 15 novembre 2006, in seconda lettura, la risoluzione legislativa sulla posizione del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno. Il Consiglio il 12 dicembre 2006 ha, in modo definitivo, approvato la proposta di direttiva.

I contrasti più accesi si sono verificati in particolare sulla parte più innovativa della proposta di direttiva costituita dall'introduzione del principio del paese d'origine. Quest'ultimo assoggettava l'attività del prestatore alla normativa del paese di stabilimento escludendo la disciplina del paese dove il servizio era prestato. Tale norma aveva suscitato forti reazioni e preoccupazioni espresse da parte di diverse forze politiche e categorie che temevano pericoli e rischi anche di carattere sociale. Una volta eliminato simile principio la direttiva ha perso una grande parte della sua forza innovativa, limitandosi in realtà a confermare principi fondamentali già presenti nel diritto comunitario. Il primo consiste nella libertà di stabilimento per gli operatori che desiderano trasferirsi in un diverso stato membro. Il secondo è la libera prestazione del servizio che sancisce lo stesso trattamento del prestatore che intende svolgere la prestazione in un paese diverso da quello dove è stabilito. La direttiva servizi, in sostanza, si prefigge lo scopo di porre regole e vincoli che possano rendere effettivi principi che, secondo l'opinione dei sostenitori dell'iniziativa legislativa, non ricevono a tutt'oggi la giusta applicazione garantendo in tal modo lo sviluppo e la competitività di un effettivo mercato interno.

Gli obiettivi dichiarati.

L'obiettivo primario dalla direttiva consiste nella creazione di un mercato interno dei servizi realizzato attraverso l'eliminazione delle restrizioni e degli ostacoli che di fatto limitano la loro circolazione transfrontaliera.

Campo di applicazione.

La direttiva, avendo per oggetto i servizi nel mercato interno, possiede un campo di applicazione molto ampio. L'atto comunitario, infatti, ripercorre la definizione di "servizio" fornita nel trattato dell'Unione europea che ricomprende tutti i servizi prestati dietro corrispettivo economico dai soggetti stabiliti nel territorio dell'Unione.

Tale ampiezza, comportando l'applicazione della stessa disciplina a servizi prestati in settori molto diversi e caratterizzati da notevoli differenze tra

loro, ha determinato notevoli difficoltà nel raggiungimento di un'intesa sul testo dell'atto comunitario.

La proposta di direttiva esclude i servizi di interesse generale prestati in settori di interesse generale e riguardanti attività non economiche (sistemi scolastici, protezione sociale, ecc.). Il testo include invece nell'ambito di applicazione i servizi di interesse economico generale che, essendo prestati dietro corrispettivo economico, rientrano nella definizione di "servizio" prevista dall'atto comunitario. Per quest'ultimi però sono previste eccezioni: la direttiva non si applicherà ai servizi finanziari, sanitari, audiovisivi, di sicurezza privata, ai servizi e alle reti di comunicazione elettronica, al settore dei trasporti, all'attività del gioco d'azzardo.

Relazione con le altre disposizioni comunitarie.

Il carattere generale della direttiva impone un rapporto con le altre disposizioni comunitarie regolato dal principio di specialità. Le norme vigenti nei settori specifici prevarranno su quelle della direttiva servizi.

Misure di semplificazione.

In primo luogo la direttiva, nel tentativo di creare un unico mercato comune, adotta una serie di misure di semplificazione amministrativa. Gli stati membri dovranno semplificare le procedure e formalità relative all'accesso e all'esercizio dell'attività dei servizi. Gli stati membri, inoltre, dovranno accettare i certificati, attestati o documenti rilasciati da un altro stato membro e non potranno imporre ai prestatori la presentazione di documenti già rilasciati da un altro stato in forma originale o copia conforme, salvo sussistano ragioni di sicurezza o ordine pubblico. La proposta prevede anche l'istituzione di uno sportello unico per l'espletamento di tutte le procedure e le formalità necessarie e per il reperimento di tutte le informazioni utili ai prestatori dei servizi. Oltre a questo gli stati membri dovranno mettere a disposizione dei soggetti interessati procedure e formalità relative all'accesso e all'esercizio dell'attività per via elettronica e di facile uso.

Autorizzazioni.

La direttiva, come sopra evidenziato, disciplina alcuni aspetti normativi relativi a principi già presenti nel diritto comunitario, tentando di rafforzare l'effettiva applicazione della libertà di stabilimento dei prestatori nell'ambito del territorio dell'Unione. I prestatori, secondo tale principio, sono liberi di trasferire la propria attività economica sul territorio dell'Unione senza essere soggetti ad alcuna limitazione.

La regola generale prevista per rendere effettivamente applicato tale principio consiste nell'espresso divieto imposto agli stati membri di subordinare l'accesso e l'esercizio di un servizio ad alcun regime autorizzatorio.

Tale regola potrà subire eccezioni solo in presenza di motivi di interesse generale che giustificano la presenza di autorizzazioni specifiche per l'esercizio del servizio.

Il concetto di interesse generale non viene definito dalla direttiva, ma è legato a quanto stabilito dalle pronunce della Corte di giustizia europea. Il testo fornisce un elenco aperto non esaustivo: ordine pubblico, sicurezza pubblica, incolumità pubblica, sanità pubblica, tutela dei consumatori, lotta alla frode, tutela dell'ambiente, ambiente urbano, salute animali, proprietà intellettuale, conservazione del patrimonio, obiettivi di politica sociale e culturale.

La direttiva ribadisce, per limitare le possibili scelte derogatorie degli stati membri, che il regime esistente comunque non potrà essere in alcun modo discriminatorio nei confronti degli operatori esteri. In secondo luogo è necessario che l'obiettivo prefissato con le deroghe non possa essere raggiunto dallo stato membro mediante altra misura che non sia di tipo autorizzatorio.

L'autorizzazione regolata dagli stati dovrà essere, secondo le indicazioni della direttiva, ispirata a criteri di chiarezza, trasparenza, oggettività, accessibilità, uniformità per tutti i prestatori.

La durata dell'autorizzazione non potrà essere limitata, eccetto i casi in cui la limitazione sia giustificata da motivi di interesse generale.

Possibili procedure di selezione potranno essere introdotte nel caso in cui le autorizzazioni siano limitate per motivi di scarsità di risorse naturali o capacità tecniche.

Gli stati membri comunque non potranno subordinare l'accesso a requisiti considerati dal legislatore comunitario di per sé discriminatori. In proposito la direttiva richiama espressamente circostanze e presupposti che di per sé sono considerate non legittimi proprio perché discriminatori. Tali infatti sono i requisiti basati su cittadinanza e residenza, sull'esistenza di uno stabilimento nello stato o sull'iscrizione in un determinato registro o ruolo.

Gli stati membri inoltre dovranno compiere una verifica di tutta la legislazione esistente per controllare se tutte le disposizioni interne rispettino i principi di non discriminazione, di necessità (giustificati da motivi di interesse generale) e proporzionalità (non potrà essere possibile raggiungere gli stessi obiettivi con misure meno restrittive). In particolare il testo individua ambiti e tipologie di norme che dovranno obbligatoriamente essere oggetto di verifica. Quest'ultime sono individuate in norme degli stati che contemplano restrizioni qualitative o quantitative, il possesso di una certa forma giuridica o di uno statuto, il divieto di avere più stabilimenti, l'indicazione di un numero minimo di dipendenti, tariffe obbligatorie. A seguito di verifica, qualora gli stati accertino il mancato rispetto dei principi suddetti, sarà loro obbligo modificare la loro legislazione interna.

La libera prestazione dei servizi.

Il secondo principio già presente nel diritto comunitario che la direttiva cerca di rafforzare e "rivitalizzare" è quello relativo alla libera prestazione dei servizi transfrontalieri. In tal caso la libertà prevista non riguarda il trasferimento da uno stato all'altro, ma la sola libera prestazione del servizio transfrontaliero.

I prestatori dovranno essere liberi di fornire un servizio in un altro stato membro diverso da quello in cui sono stabiliti attraverso il libero accesso e il libero esercizio dell'attività.

Gli stati, in particolare, non potranno adottare criteri che ostacolino la libera prestazione e che non siano conformi ai principi comunitari della non discriminazione, della necessità e della proporzionalità. La direttiva fornisce anche un'elencazione di requisiti che non potranno essere in alcuna circostanza imposti:

- obbligo di stabilimento sul territorio;
- obbligo di rivestire una determinata forma giuridica;
- adozione di un regime contrattuale specifico;
- requisiti, ad eccezione della sicurezza e salute sul posto di lavoro, relativi all'uso di attrezzature e materiali;
- requisiti fondati sulla nazionalità o sul luogo di residenza.

Previste specifiche deroghe al principio della libera prestazione dei servizi per particolari settori che richiedono tutele e cautele specifiche.

Il principio non si applicherà:

-ai servizi di interesse economico generale (settore postale, energia elettrica, gas, acqua, rifiuti);

- alle materie relative al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi;
- alle materie relative al trattamento dei dati personali;
- al recupero crediti giudiziari;
- al riconoscimento delle qualifiche professionali;
- al regime di sicurezza sociale dei lavoratori;
- alle formalità da espletare per la circolazione di persone e residenza personali;
- al diritto d'autore e connessi;
- agli atti per i quali è previsto l'intervento di un notaio;
- all'immatricolazione dei veicoli presi in leasing;
- alle disposizioni riguardanti obblighi contrattuali e non determinati da norme di diritto internazionale privato.

In via eccezionale inoltre gli stati potranno adottare misure individuali nei confronti di un prestatore per motivi di sicurezza.

Qualità dei servizi.

Parte delle disposizioni della direttiva è finalizzata alla creazione e al rispetto di un sistema che possa mantenere un elevato livello di qualità dei servizi con conseguente tutela dei soggetti consumatori. Gli stati membri dovranno provvedere affinché i prestatori mettano a disposizione del destinatario una serie di informazioni relative all'attività svolta tra le quali nome, status, forma giuridica, indirizzo postale del prestatore, condizioni generali del contratto, prezzo, eventuali garanzie post vendita.

Prevista la possibilità per gli stati membri di imporre assicurazioni di responsabilità professionale per attività che implicano un rischio diretto per la salute e la sicurezza del destinatario.

Gli stati membri dovranno abrogare qualsiasi divieto relativo alle comunicazioni commerciali per le professioni regolamentate.

I controlli sul prestatore.

Un aspetto problematico della nuova direttiva ha riguardato il regime dei controlli e la divisione dei compiti e delle responsabilità tra stato di stabilimento e di prestazione del servizio. La soluzione raggiunta in proposito consiste nel controllo operato da parte dello stato membro dove è stabilito il prestatore. Tale obbligo sussiste anche se il servizio ha causato danni in un altro stato membro.

I requisiti imposti ai sensi della direttiva in esame dallo stato dove è prestato il servizio saranno invece controllati da quest'ultimo.

Codici di condotta comunitari.

La direttiva incoraggia gli stati membri a porre in essere misure che facilitino l'elaborazione e l'adozione di codici di condotta comunitari ad opera di ordini, organismi o associazioni professionali al fine di agevolare la prestazione transfrontaliera.

Cordiali saluti.

Il Responsabile
Dott.ssa Paola Mancini

[Direttiva 2006/123/CE](#)

IL DOCUMENTO CONFCOMMERCIO SULLA DIRETTIVA BOLKESTEIN "SERVIZI NEL MERCATO INTERNO"

Siamo lieti di poter pubblicare il documento predisposto dal Settore Mercato e Normative Comunitarie Confcommercio per l'audizione parlamentare del 17 novembre scorso, presso la X Commissione Attività produttive e la XIV Commissione Politiche dell'Unione Europea riunite, che stanno svolgendo una consultazione sulla proposta di Direttiva sui Servizi. In esso vengono riassunti e chiariti perplessità e dubbi riguardo a uno dei dossier più controversi nel processo di liberalizzazione del mercato interno della UE, e sono esaminate alternative per ovviare ai limiti della proposta.

Nel commentare il Libro verde del 2003 e la strategia per il mercato interno dei servizi la Confcommercio aveva rilevato l'esistenza di un limite di fondo rispetto alla definizione dell'approccio più efficace per superare quelle barriere di tipo giuridico e/o amministrativo che rendono difficoltosa o particolarmente onerosa la prestazione transfrontaliera o lo stabilimento in un altro stato membro di un'impresa : la scarsità di dati statistici in grado di fornire indicazioni da un lato sulla dimensione socioeconomica dei differenti ostacoli, dall'altro sul peso specifico della valenza transnazionale dei servizi rispetto a quella nazionale.

Questo limite ha probabilmente giocato un ruolo anche nella scelta di uno strumento di tipo orizzontale che, a nostro avviso, non è il più idoneo a rispondere alla complessità ed eterogeneità delle situazioni da disciplinare, vista anche l'ampia definizione di servizi intesi come *"qualsiasi attività economica non salariata di cui all'art. 50 del Trattato che consiste nel fornire una prestazione dietro un corrispettivo economico"*

Continuiamo a ritenere che in tema di diritto di stabilimento sia pienamente conforme al diritto comunitario e compatibile con il mercato interno la presenza di regole diverse nei vari stati membri per la disciplina giuridico-amministrativa di quelle attività che esplicano la loro funzione di servizio in maniera strettamente legata alle specificità del territorio di insediamento, quali, in particolare, il commercio al dettaglio, i servizi di ristorazione e quelli turistico-ricettivi. Deve, ovviamente, trattarsi di regole non discriminatorie ed ispirate a principi di chiarezza, semplificazione, trasparenza e volte a favorire una corretta concorrenzialità sul mercato.

Il dossier "servizi nel mercato interno" continua ad essere tra i più controversi nel panorama delle proposte di regolamentazioni comunitarie finalizzate al rafforzamento dei processi di liberalizzazione.

Nella rivista strategia di Lisbona la direttiva servizi viene confermata tra le priorità di azione per migliorare la competitività del mercato interno .

Alla vigilia del vertice europeo del 22-23 marzo 2005 il Presidente della Commissione Barroso era intervenuto nel dibattito richiamando Parigi, Berlino e i socialisti del Parlamento europeo ad una maggiore apertura rispetto alla proposta e dichiarando di non volere un ridimensionamento della riforma.

Per Barroso la deregolamentazione aumenterebbe la crescita dello 0,6% (37 miliardi di euro) e farebbe nascere 600mila posti di lavoro. Un mercato libero dei servizi provocherebbe inoltre una caduta dei prezzi media del 7,2%.

I timori manifestati dagli oppositori della proposta riguardano principalmente il rischio di dumping sociale derivante dall'applicazione del principio del paese d'origine (e del mutuo riconoscimento che ne è il corollario) e l'inopportunità di una liberalizzazione incontrollata per i c.d. servizi di interesse economico generale.

Nel corso del vertice si è registrato uno scontro tra i grandi paesi e le nazioni dell'Est favorevoli al piano di deregulation. E' infine prevalsa la linea espressa dalla Francia a favore di un

cambiamento della proposta mantenendo l'obiettivo della liberalizzazione del mercato ma salvaguardando il modello sociale europeo.

Molte sono state le obiezioni mosse alla proposta sia dal Comitato economico e sociale sia dal Parlamento europeo che, nel corso dell'esame finora svolto, ha evidenziato sostanzialmente:

- mancanza di chiarezza del campo di applicazione;
- inadeguatezza dello strumento giuridico della direttiva quadro: gli artt. 44 e 52 del Trattato prescrivono espressamente per le disposizioni di liberalizzazione un approccio settoriale e non uno orizzontale;
- incompatibilità con il principio di sussidiarietà (vista la prescrizione di divieti di regolamentazione su aspetti di competenza degli stati membri);
- violazione del principio di proporzionalità;
- violazione del principio di non discriminazione (art. 50 del Trattato), pericolo di concorrenza sleale e pericolo di mancanza di vigilanza effettiva collegato al principio del paese d'origine che può funzionare solo in presenza di un livello minimo di armonizzazione per ogni specifica categoria di servizi;
- insufficienza dell'attuale sistema di deroghe: in assenza di armonizzazione le eccezioni da parte degli stati membri al principio del paese di origine sono subordinate all'applicazione discrezionale della c.d. "regola della ragionevolezza" (rule of reason) indicata dalla Corte di Giustizia;
- contraddizioni e mancanza di coordinamento con il diritto internazionale privato e con altri strumenti comunitari non risolvibile con il semplice ricorso al criterio di complementarità tra i diversi strumenti;
- rischio di complicazioni burocratiche.

Quale può essere la strada più opportuna per ovviare a questi limiti di impostazione della proposta salvaguardandone l'obiettivo di fondo?

Una prima risposta può individuarsi in un equilibrato coordinamento tra approcci complementari quali il riconoscimento reciproco (soprattutto per le qualifiche professionali e tecniche), l'armonizzazione normativa (accelerando l'approvazione e il recepimento di direttive) e l'autoregolamentazione o la coregolamentazione (ad esempio per le attività professionali).

Una seconda alternativa consiste nell'agire sui punti critici.

Innanzitutto eliminare dal campo di applicazione l'indeterminatezza e la disomogeneità legate sia alla non del tutto chiara esclusione dei servizi di interesse economico generale sia alla trattazione di aspetti già oggetto di specifici strumenti legislativi, come nel caso della direttiva sul distacco dei lavoratori (direttiva 96/71/CE).

In altri casi la proposta prevede norme non in linea con i contenuti di altri atti comunitari.

Emblematico a questo proposito il contrasto tra i divieti previsti dall'articolo 14 punto 8) della direttiva in materia di requisiti per l'accesso ad un'attività e quanto previsto sul punto dalla direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali (ci si riferisce al divieto per gli stati membri di subordinare l'accesso ad un'attività all'obbligo di essere stato iscritto nei registri degli

stati in questione o di aver esercitato l'attività sul loro territorio per un determinato periodo laddove la direttiva sulle qualifiche professionali "riconosce" un valore all'esercizio della professione nello stato in cui si stabilisce il prestatore, vietando agli stati membri di limitare la prestazione per il prestatore che abbia esercitato la professione nello stato membro di stabilimento per almeno due anni).

Sulla controversa questione relativa al **principio del paese d'origine** occorre valutare l'opportunità di un principio che, senza una visione d'insieme delle numerose legislazioni vigenti e senza la creazione di linee guida e principi comuni, darebbe luogo a disparità di trattamento tra gli operatori.

In pratica l'attività di un operatore prestata nel proprio stato di appartenenza potrebbe essere regolata secondo regole differenti rispetto a quella identica prestata nello stesso paese da un operatore straniero.

A dimostrazione della consapevolezza dei possibili aspetti distorsivi il punto 21 articolo 17 stabilisce che il principio del paese d'origine non si applica ai contratti conclusi dai consumatori se ed in quanto le disposizioni che li regolano non siano completamente armonizzate a livello comunitario. Il considerando 46 giustifica tale previsione precisando che solo in caso di armonizzazione completa i livelli di tutela possono essere ritenuti equivalenti.

Un'altra considerazione è che rispetto a diverse fonti giuridiche relative alla legge applicabile, il principio del paese d'origine risulta essere elemento di difficile coordinamento. Ciò ha indotto il legislatore ad un sistema di deroghe generali ed individuali piuttosto sostanzioso.

Tra queste:

- le materie relative alle qualifiche professionali nel caso di prestazioni temporanee e occasionali;
- i contratti conclusi dai consumatori se le disposizioni che regolano gli stessi non risultano armonizzate a livello comunitario;
- la legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali del prestatore di servizi, nel caso di danni recati nello stato membro in cui si sposta il prestatore stesso, che andrà determinata in base agli strumenti di diritto internazionale (convenzione di Roma).

Altro limite della direttiva consiste nella sua configurazione al tempo stesso di direttiva quadro che tuttavia si spinge verso norme di dettaglio.

E' il caso dell'articolo 15 che include tra i requisiti da valutare i divieti e gli obblighi in materia di vendite sottocosto e di saldi, materia molto specifica già trattata dalla proposta di direttiva sulle vendite promozionali di cui peraltro la Commissione, in una recente comunicazione in tema di better regulation (Comunicazione(2005)462), prevede il ritiro in quanto non in linea con gli obiettivi fissati dalla strategia di Lisbona.

In conclusione, qualora, in alternativa all'approccio verticale che rimane la soluzione più appropriata, si voglia adottare un atto a contenuto così generale occorre:

- un'attenta valutazione di impatto che prenda in considerazione anche gli aspetti di concreta operatività dei meccanismi previsti;
- la rivisitazione del campo di applicazione della proposta che presenta zone di ambiguità e che dovrà necessariamente acquistare caratteristiche di certezza;
- la revisione delle parti che non consentono un corretto coordinamento della direttiva con le altre disposizioni normative con prevista esclusione dei settori già disciplinati;
- l'abbandono in questa fase del principio del paese d'origine puntando, preliminarmente, a favorire processi di maggiore armonizzazione.

La parte più interessante ed efficace della proposta appare quella programmatica diretta alla modernizzazione dei sistemi di raccordo delle pubbliche amministrazioni basata sulla

trasparenza e la semplificazione delle procedure per garantire un contesto favorevole allo sviluppo del mercato interno dei servizi.

Risulta necessario, a questo proposito, recuperare i ritardi riscontrabili nel completamento della rete di sportelli unici nonché far decollare i sistemi di firma elettronica rendendoli accessibili anche alle imprese di minori dimensioni.

Tuttavia è in questo ambito del coordinamento dei processi di modernizzazione che le imprese avvertono l'esigenza di una accelerazione che giustifica un intervento normativo comunitario, mentre risulta non indispensabile una disciplina unitaria dei sistemi nazionali di regolamentazione dei servizi per i quali è preferibile un approccio che tenga conto, laddove prevalente, della loro dimensione territoriale da affrontare in chiave di sussidiarietà.