

FACOLTA' DI ECONOMIA
CORSO DI LAUREA IN DIRITTO ED ECONOMIA
CATTEDRA DI INTEGRAZIONE ECONOMICA EUROPEA



**ELIMINAZIONE DEGLI OSTACOLI ALLA LIBERA
CIRCOLAZIONE DI SERVIZI ALL'INTERNO DELL'UE:
strategie di modernizzazione dell'offerta e
di fruizione dei servizi**

RELATORE:

Prof. Fabio Neri

CANDIDATA:

Federica Di Loreto

Matr. 612331

CORRELATORE:

Prof. Carlo Viviani

Anno accademico 2008/2009

Indice

| | |
|---|-----|
| <i>Introduzione</i> | 4 |
| Capitolo 1 | 7 |
| 1 Obiettivi e contenuto della Direttiva Servizi: dalla proposta iniziale alla versione finale | 7 |
| 1.1 “Una strategia per il mercato interno dei servizi” | 8 |
| 1.2 2001:un’analisi omnicomprensiva degli ostacoli alla libera circolazione dei servizi | 11 |
| 1.3 Esecuzione dell’analisi fase per fase | 12 |
| 1.4 2002-2003:iniziative intraprese sulla base dell’analisi..... | 15 |
| 1.5 La proposta di Direttiva Servizi:obiettivi e contenuto..... | 18 |
| 1.6 La Direttiva Servizi nella sua versione finale..... | 26 |
| 1.6.1 Campo d’applicazione | 44 |
| 1.6.2 Semplificazione amministrativa | 46 |
| 1.6.3 Libertà di stabilimento | 49 |
| 1.6.4 Libertà di prestazione temporanea di servizi | 50 |
| 1.6.5 Promozione della qualità dei servizi..... | 51 |
| 1.6.6 Cooperazione effettiva tra Stati Membri | 53 |
| 1.6.7 Recepimento | 54 |
| Capitolo 2 | 56 |
| 2 Analisi degli effetti economici conseguenti all’applicazione della Direttiva Servizi nei settori interessati | 56 |
| 2.1 La “regolazione economica”: sempre utile o a volte inutilmente vincolante? | 57 |
| 2.2 Variazioni della crescita annua della produttività totale in seguito all’allineamento delle politiche di regolazione..... | 59 |
| 2.3 Il contesto economico in cui è nata la Direttiva Servizi | 60 |
| 2.4 Alcuni studi che hanno quantificato l’impatto economico della Direttiva Servizi | 64 |
| 2.5 Effetti della Direttiva nella formulazione originaria proposta dalla Commissione | 66 |
| 2.6 Lo studio effettuato dal Copenhagen Economics | 72 |
| 2.7 Impatto economico della rimozione delle barriere al commercio dei servizi | 91 |
| 2.8 Effetti economici della Direttiva Servizi per l’UE | 95 |
| Capitolo 3 | 100 |
| 3 La Direttiva Servizi ed il progetto “Legiferare meglio” | 100 |
| 3.1 “Legiferare Meglio” mediante l’alleggerimento dell’iter amministrativo e burocratico | 100 |

| | | |
|--------------------------|---|------------|
| 3.2 | Accordo interistituzionale “Legiferare Meglio” | 103 |
| 3.3 | Che cosa fa la Commissione Europea per ridurre l’”eccessiva burocrazia”? | 104 |
| 3.4 | Risultati raggiunti | 120 |
| 3.5 | La Direttiva Servizi e l’attività di Better Regulation..... | 122 |
| 3.6 | “Legiferare Meglio” è un processo permanente | 124 |
| Capitolo 4..... | | 126 |
| 4 | Attuazione della Direttiva Servizi..... | 126 |
| 4.1 | Adempimenti amministrativi ai fini del recepimento | 126 |
| 4.2 | Lavoro di trasposizione della direttiva a livello statale | 132 |
| 4.3 | Stato di attuazione della Direttiva Servizi | 133 |
| 4.4 | Contenuto del decreto legislativo di recepimento..... | 138 |
| Conclusione..... | | 140 |
| Bibliografia..... | | 143 |
| Sitografia | | 147 |

Introduzione

Dopo una lunga discussione durata quasi tre anni, nel dicembre 2006, il Parlamento Europeo ed il Consiglio dei Ministri UE hanno adottato la Direttiva relativa al mercato interno dei servizi, la c.d. Direttiva Servizi.

L'obiettivo principale della Direttiva Servizi (2006/123/CE) è senza alcun dubbio quello di progredire verso la creazione di un vero mercato interno dei servizi in ambito comunitario.

In tal modo, sia alle imprese che ai consumatori, sarà consentito trarre il massimo beneficio dalle opportunità che tale settore offre, aprendolo alla libera concorrenza, promuovendo la crescita economica e creando di conseguenza nuovi posti di lavoro.

In tal senso, la direttiva in questione, costituisce un elemento centrale della Strategia di Lisbona rinnovata per la crescita e l'occupazione (COM (2007) 803 def.).

Si legge infatti in tale Comunicazione: *“ Per l'Unione, una delle priorità è colmare le notevoli lacune a livello di mercato unico, in particolar modo per quanto concerne i servizi, in modo da poter beneficiare al massimo delle riforme nazionali. L'attuazione integrale ed entro i termini previsti dalla direttiva sui servizi permetterà di creare un effettivo mercato unico dei servizi ed offrirà inoltre un'importante occasione di snellire le procedure, eliminare le formalità burocratiche, facilitare l'accesso ai mercati ed accelerare l'introduzione delle applicazioni di e-government interoperabili”*.

Ricordiamo a tal proposito che il settore dei servizi, con una quota pari a circa il 70% in termini sia di valore aggiunto nominale che di occupazione, è il settore economico più ampio dell'area euro.

In particolare l'Agenda di Lisbona, nel 2000, ha sollecitato una strategia che consentisse di rimuovere le barriere transfrontaliere che impediscono la

realizzazione di una delle quattro libertà fondamentali fissate dal Trattato di Roma e non ancora realizzate.

Così, nel gennaio 2004, la Commissione europea ha presentato una proposta di direttiva sui servizi nel mercato interno che aveva degli obiettivi e dei principi molto ambiziosi, tra i quali emerge senza dubbio il “principio del paese d’origine”.

La versione definitiva del 2006 di tale direttiva, ci appare sicuramente molto diversa dalla proposta iniziale, ma contiene comunque dei punti di forza notevoli tra i quali spiccano la libera prestazione di servizi, la libertà di stabilimento e la semplificazione amministrativa.

Tale Direttiva Servizi doveva essere recepita inizialmente entro il 28 dicembre 2009, termine che oggi sembra essere slittato a marzo 2010.

Prevedendo l’introduzione di nuove norme in materia di semplificazione amministrativa, nonché disposizioni generali volte alla rimozione degli ostacoli regolamentari ed amministrativi alla libertà di stabilimento ed alla libertà di prestazione di servizi, tale direttiva si inserisce anche all’interno del programma per “legiferare meglio”.

Ciò implica un ingente lavoro di revisione della normativa da parte dei singoli Stati Membri al fine di eliminare le restrizioni ingiustificate all’esercizio dell’attività di impresa e delle professioni.

Si tratta peraltro di interventi già sollecitati dall’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato al fine di assicurare uno sviluppo competitivo del mercato a vantaggio dei consumatori.¹

La direttiva si applica a numerose attività di servizi; le sue disposizioni si basano, in larga misura, sulla giurisprudenza della Corte europea di Giustizia relativa alla libertà di stabilimento ed alla libera circolazione dei servizi: essa integra gli strumenti comunitari già esistenti, che rimangono quindi pienamente applicabili.

¹ Vedi Relazione annuale Antitrust 2009

I settori coperti dalla Direttiva Servizi sono assai ampi: ne sono esclusi in via di principio i soli servizi non economici di interesse generale, i servizi finanziari, i servizi e reti di comunicazione elettronica, i servizi nel settore dei trasporti, i servizi delle agenzie di lavoro interinale, i servizi sanitari, i servizi audiovisivi e radiofonici, le attività di azzardo, le attività connesse con l'esercizio di pubblici poteri, i servizi sociali riguardanti gli alloggi popolari, l'assistenza all'infanzia ed il sostegno alle famiglie ed alle persone temporaneamente o permanentemente in stato di bisogno, i servizi privati di sicurezza, i servizi forniti da notai ed ufficiali giudiziari nominati con atto ufficiale della pubblica amministrazione. La direttiva inoltre non si applica al settore fiscale ed alle attività di cui agli articoli 28, 29 e 30 del trattato CE.

Oltre ad imporre agli Stati Membri di adottare misure legislative concrete, la direttiva richiede anche l'adozione di una serie di modalità pratiche, quali gli sportelli unici per i prestatori di servizi, le procedure per via elettronica e la cooperazione amministrativa.

La direttiva introduce inoltre alcuni strumenti innovativi quali la revisione della legislazione nazionale ed il processo di valutazione reciproca.

E' evidente che la Direttiva Servizi non richiederà semplicemente un unico atto di recepimento, piuttosto innescherà un processo dinamico i cui benefici si avverteranno nel corso degli anni; così, se attuati correttamente, tali strumenti continueranno a promuovere lo sviluppo del mercato interno dei servizi ben oltre il termine ultimo di recepimento.

Il presente lavoro analizza l'intero iter giuridico che va dall'iniziale proposta di direttiva fino alla sua versione finale, gli iter amministrativi che dovranno portare gli Stati Membri ad adottare i principi presenti nella direttiva, nonché gli effetti economici conseguenti all'applicazione della Direttiva Servizi utilizzando un importante studio del Copenhagen Economics.

Capitolo 1

1 Obiettivi e contenuto della Direttiva Servizi: dalla proposta iniziale alla versione finale

La versione definitiva della Direttiva Servizi è molto diversa dalla proposta iniziale della Commissione benché contenga comunque dei punti di forza quali per esempio la libera prestazione di servizi, la libertà di stabilimento e la semplificazione amministrativa. Nel presente capitolo si andrà a descrivere l'intero iter amministrativo che, partendo dalla proposta di direttiva del 2004, termina con la stesura della versione definitiva del 2006: se entrambe le versioni sono accomunate dall'obiettivo di conseguire un vero e proprio mercato interno dei servizi nel territorio dell'Unione europea, le divergenze sorgono quando si tratta di stabilire quali debbano essere i mezzi da utilizzare per raggiungere tale obiettivo.

1.1 “Una strategia per il mercato interno dei servizi”

Il bisogno di realizzare il mercato interno per i servizi ha occupato i primi posti dell’agenda della politica economica europea per molti anni, soprattutto in considerazione del fatto che il settore dei servizi stava avendo sempre di più un peso crescente all’interno del PIL europeo, fino a diventare il settore economico più ampio dell’area euro con una quota che raggiunge quasi il 70% sia in termini di valore aggiunto che di occupazione. In particolare, il Consiglio Europeo di Lisbona, nel Marzo 2000, 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, definita “ Strategia di Lisbona”, volta ad eliminare gli ostacoli alla libera circolazione di servizi e a rimuovere le barriere transfrontaliere che impedivano ancora la realizzazione di una delle quattro libertà fondamentali fissate dal Trattato di Roma e non ancora di fatto realizzate.

La Strategia di Lisbona si fonda su 3 pilastri:

- Un pilastro ECONOMICO che, ponendo l’accento sulla necessità di adattarsi alle continue evoluzioni della società dell’informazione, deve preparare la transizione verso un’economia competitiva, dinamica e fondata sulla conoscenza;
- Un pilastro SOCIALE che, grazie all’investimento nelle risorse umane ed alla lotta contro l’esclusione sociale, deve consentire di

modernizzare il modello sociale europeo: questo per agevolare il passaggio all'economia della conoscenza;

- Un pilastro AMBIENTALE che attira l'attenzione sul fatto che la crescita economica va dissociata dall'utilizzazione delle risorse naturali.

Nel Dicembre 2000, per rispondere all'appello lanciato al vertice di Lisbona, la Commissione definisce " Una strategia per il mercato interno dei servizi" che riceve il pieno sostegno degli Stati membri, del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale europeo² e del Comitato delle Regioni³.

Questa strategia mira a fare in modo che i servizi possano essere prestati attraverso l'Unione europea con la stessa facilità con la quale vengono prestati all'interno di uno Stato membro.

E' necessario infatti trovare un modo per correggere la tendenza a pensare e ad agire innanzitutto a livello nazionale e a prendere in considerazione il più ampio mercato europeo solo in un secondo tempo.

La Strategia per i servizi si propone di avviare questo processo basandosi su 5 principi:

- I. DEVE ESSERE OMNICOMPRESIVA: la nuova strategia deve abbracciare tutti i settori dei servizi e le loro interconnessioni;

² Il CESE è un organo consultivo dell'Unione europea. Fondato nel 1957, esso fornisce consulenza qualificata alle maggiori istituzioni UE (Commissione, Consiglio e Parlamento europeo) attraverso l'elaborazione di pareri sulle proposte di leggi europee

³ Istituito nel 1994 dal trattato sull'Unione europea, il Comitato delle regioni (CDR) è un organo consultivo costituito da rappresentanti degli enti locali e regionali d'Europa. Nel quadro del processo decisionale dell'UE, il CDR deve essere consultato su questioni di politica regionale, ambiente, istruzione e trasporti, tutti settori di cui sono competenti i governi locali e regionali.

- II. DEVE RENDERE LE ATTIVITA' TRANSFRONTALIERE AGEVOLI QUANTO QUELLE SVOLTE ALL'INTERNO DI UNO STATO MEMBRO: i servizi non devono conoscere frontiere all'interno dell'Unione e non devono essere adattati per tener conto di requisiti legali ed amministrativi che presentano ingiustificabili differenze;
- III. DEVE FAR SI' CHE LE IMPRESE ED I CONSUMATORI METTANO A PROFITTO LE NUOVE POSSIBILITA' CHE SI APRONO LORO: per dare vita a questa nuova realtà, i consumatori devono essere a conoscenza delle nuove possibilità offerte dal mercato interno e considerare con fiducia la prestazione transfrontaliera di servizi; questo sta a significare che un mercato interno dei servizi non deve rimanere una creazione sulla carta che i consumatori non utilizzano;
- IV. DEVE MANTENERE IL PASSO CON I CAMBIAMENTI: le prescrizioni nazionali di natura legislativa ed amministrativa vengono adattate di continuo, di conseguenza i governi devono mantenere aggiornate leggi e regolamentazioni purchè non diventino nuovi ostacoli al mercato interno;
- V. DEVE ESSERE COERENTE CON LE ALTRE POLITICHE: le politiche comunitarie devono rafforzarsi vicendevolmente.

La Strategia dovrà essere accompagnata da una vigorosa applicazione della politica comunitaria della concorrenza.

La presente comunicazione delinea una strategia in 2 fasi costituita da una serie di "azioni" da compiersi nel corso del 2001 ed azioni da compiersi nel corso del 2002.

Le azioni da compiersi nel 2001 sono 4 e tutte con precisi obiettivi.

In primo luogo la Commissione avvia una serie di iniziative di carattere legislativo e non legislativo.

In secondo luogo la Commissione procede al riesame delle direttive esistenti che trattano la libera circolazione dei servizi.

In terzo luogo vengono proposte alcune misure di accompagnamento non legislative aventi lo scopo di migliorare l'informazione statistica sui servizi e di stimolare la capacità d'innovazione delle società che forniscono servizi ad altre imprese.

Infine, il Consiglio ed il Parlamento sono chiamati ad adottare tutta una serie di iniziative che comprendono: la direttiva sulla vendita a distanza dei servizi finanziari, le due direttive sugli appalti pubblici, il "pacchetto" telecomunicazioni, la direttiva sul diritto d'autore nella società dell'informazione, la direttiva sui servizi postali, il seguito legislativo sulla strategia contabile comunitaria, la strategia sulle offerte pubbliche d'acquisto ed una direttiva sull'IVA per i servizi in linea.

1.2 2001: un'analisi omnicomprensiva degli ostacoli alla libera circolazione dei servizi

La Commissione intraprende un'analisi omnicomprensiva e sistematica degli ostacoli che persistono alla libera circolazione dei servizi e delle loro conseguenze in tutti i settori dell'economia.

A questo scopo si procede ad un'ampia analisi delle regole e delle pratiche che intervengono in tutte e 6 le fasi di un processo imprenditoriale.

Questa analisi permette anche di valutare in che modo le differenze nelle norme e nelle pratiche amministrative possono creare ostacoli alla prestazione transfrontaliera di servizi ed impedire l'esportazione nell'Unione di modelli d'impresa.

I risultati di questa ampia indagine sono presentati in una relazione al Parlamento ed al Consiglio all'inizio del 2002.

In questo modo la Commissione è in grado di individuare i principali settori nei quali è necessario migliorare i meccanismi destinati ad aiutare le imprese ed i privati cittadini a sfruttare i vantaggi offerti dal mercato interno.

1.3 Esecuzione dell'analisi fase per fase

| FASE 1 | FASE 2 | FASE 3 | FASE 4 | FASE 5 | FASE 6 |
|--|----------------------|------------------------|---------------|--------------------|-------------------------|
| Costituzione del fornitore di servizi | Utilizzo degli input | Promozione dei servizi | Distribuzione | Vendita di servizi | Assistenza post-vendita |

Esempi: differenze nelle prassi e nelle prescrizioni per la costituzione di un'impresa, prescrizioni per l'autorizzazione a fornire servizi all'interno di un territorio nazionale, prescrizioni relative all'infrastruttura richiesta per la prestazione del servizio, prescrizioni relative alle qualifiche professionali.

Capitolo 1. Obiettivi e contenuto della Direttiva Servizi: dalla proposta iniziale alla versione finale

| FASE 1 | FASE 2 | FASE 3 | FASE 4 | FASE 5 | FASE 6 |
|---------------------------------------|-----------------------------|------------------------|---------------|--------------------|-------------------------|
| Costituzione del fornitore di servizi | Utilizzo degli input | Promozione dei servizi | Distribuzione | Vendita di servizi | Assistenza post-vendita |

Esempi: differenze nelle prassi e nelle prescrizioni relative all'assunzione di manodopera, informazioni transfrontaliere sulla disponibilità di competenze locali; utilizzo di servizi finanziari da parte delle imprese, prestazioni di servizi di finanziamento, differenze nell'accesso ai servizi aziendali e professionali; acquisto transfrontaliero di input da parte delle amministrazioni pubbliche di servizi.

| FASE 1 | FASE 2 | FASE 3 | FASE 4 | FASE 5 | FASE 6 |
|---------------------------------------|----------------------|-------------------------------|---------------|--------------------|-------------------------|
| Costituzione del fornitore di servizi | Utilizzo degli input | Promozione dei servizi | Distribuzione | Vendita di servizi | Assistenza post-vendita |

Esempi: differenze nella modalità di utilizzo, da parte delle imprese, dei servizi per la promozione degli output offerti e differenze nella fornitura di informazioni comparative indipendenti relative a beni e servizi.

| FASE 1 | FASE 2 | FASE 3 | FASE 4 | FASE 5 | FASE 6 |
|---------------------------------------|----------------------|------------------------|----------------------|--------------------|-------------------------|
| Costituzione del fornitore di servizi | Utilizzo degli input | Promozione dei servizi | Distribuzione | Vendita di servizi | Assistenza post-vendita |

Capitolo 1. Obiettivi e contenuto della Direttiva Servizi: dalla proposta iniziale alla versione finale

Esempi: differenze nella logistica, nel magazzinaggio, nelle condizioni per il commercio al dettaglio, nei servizi postali o nelle consegne a domicilio. Differenze nella creazione e nell'accesso alle infrastrutture che consentono il ricevimento dei servizi. Ostacoli derivanti da una mancanza di fiducia nei sistemi di consegna.

| FASE 1 | FASE 2 | FASE 3 | FASE 4 | FASE 5 | FASE 6 |
|---------------------------------------|----------------------|------------------------|---------------|---------------------------|-------------------------|
| Costituzione del fornitore di servizi | Utilizzo degli input | Promozione dei servizi | Distribuzione | Vendita di servizi | Assistenza post-vendita |

Esempi: differenze nazionali nelle prassi e nelle prescrizioni per i meccanismi di fissazione del prezzo, per i regimi di tassazione indiretta, per i sistemi di pagamento e per quelli dei contratti e di fatturazione. Preoccupazioni in materia di sicurezza.

| FASE 1 | FASE 2 | FASE 3 | FASE 4 | FASE 5 | FASE 6 |
|---------------------------------------|----------------------|------------------------|---------------|--------------------|--------------------------------|
| Costituzione del fornitore di servizi | Utilizzo degli input | Promozione dei servizi | Distribuzione | Vendita di servizi | Assistenza post-vendita |

Esempi: differenze nei servizi interni alla clientela e nella gestione dei reclami dei clienti, mezzi di ricorso extragiudiziali all'esterno dell'impresa e mezzi di ricorso giudiziali transfrontalieri.

Il 2001 possiamo definirlo in conclusione come l'anno dedicato all'analisi.

1.4 2002-2003:iniziative intraprese sulla base dell'analisi

Nel 2002, sulla base di queste analisi, vengono intraprese ulteriori iniziative essenzialmente di 3 tipi:

1. azioni dirette ad affrontare gli ostacoli che possono essere eliminati applicando direttamente i principi del Trattato;
2. azioni di carattere non legislativo;
3. azioni che ricorrono ad un'armonizzazione mirata per eliminare gli ostacoli.

- Per quanto riguarda le prime, i principi della libertà di stabilimento e della libertà di prestazione di servizi devono essere applicati direttamente per eliminare gli ostacoli. Tali ostacoli comprendono tutte le misure di carattere discriminatorio , di diritto o di fatto, quelle non giustificate da obiettivi di interesse generale e quelle considerate non proporzionate. Per esempio, l'obbligo fatto agli operatori stabiliti in uno Stato membro di stabilirsi in un altro Stato membro se intendono prestarvi i loro servizi; norme che vietano ad una società di trasferire tutto il suo personale oltrefrontiera per prestare servizi; trattamento fiscale meno favorevole per chi usufruisce di servizi prestati da fornitori stabiliti in un altro Stato membro.
- Per quanto riguarda il secondo tipo di azioni: alcuni ostacoli non normativi possono, di fatto, costituire impedimenti rilevanti al funzionamento del mercato interno. Li si devono affrontare, per quanto possibile, ricorrendo a meccanismi non legislativi. Ove opportuno, la Commissione potrà proporre una serie di misure non

legislative ed invitare le parti interessate a sviluppare ulteriormente tali meccanismi. Per esempio, la scarsa consapevolezza delle possibilità offerte dal mercato interno ai prestatori di servizi; scarsa fiducia dei consumatori nei confronti dei servizi transfrontalieri o mezzi di ricorso inadeguati; insufficiente informazione sulla domanda di servizi transfrontalieri.

- Per quanto riguarda la terza ed ultima categoria di azioni, per eliminare ogni ostacolo residuo, sarà necessaria un'armonizzazione che dovrà essere coerente con le altre politiche comunitarie ed assicurare un alto grado di protezione degli obiettivi di interesse generale in gioco. Se gli ostacoli individuati sono di carattere orizzontale, si adottano uno strumento legislativo orizzontale e misure specifiche di armonizzazione.

Così, nel Luglio 2002, la Commissione presenta la relazione *“Lo stato del mercato interno dei servizi”*, 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 economico.

Nel Novembre 2002 le conclusioni del Consiglio sulla relazione della Commissione riconoscono che, trascorsi 10 anni dall'entrata in vigore del Mercato Unico, esiste ancora un enorme divario tra l'idea che si era avuta di un'economia europea integrata e la realtà vissuta da cittadini e fornitori europei.

Nel Febbraio 2003, il Parlamento europeo accoglie positivamente la relazione della Commissione e sottolinea che deve riaffermare l'impegno degli Stati membri a favore dei principi del paese d'origine e del riconoscimento

reciproco, base essenziale per il completamento del mercato interno dei beni e dei servizi.

Nel Marzo 2003, nell'intento di rafforzare la dimensione economica della Strategia di Lisbona, il Consiglio europeo 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 ed equilibrato infatti, 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"*, la Commissione annuncia che prima della fine del 2003 avrebbe presentato una proposta di direttiva sui servizi nel mercato interno che avrebbe definito un quadro giuridico chiaro ed equilibrato con lo scopo di agevolare le condizioni di stabilimento e di prestazione transfrontaliera dei servizi.

Questa proposta si sarebbe basata sulla combinazione di riconoscimento reciproco, cooperazione amministrativa, armonizzazione ove assolutamente necessario ed incoraggiamento dei codici di condotta e delle regole professionali europee.

Nell'Ottobre 2003, il Consiglio europeo identifica nel mercato interno un settore chiave per migliorare la concorrenzialità dell'economia europea e creare così condizioni che permettano di favorire la crescita e l'occupazione.

A tal proposito invita la Commissione a presentare le eventuali ulteriori proposte necessarie a completare il mercato interno ed a sfruttarne tutto il potenziale.

1.5 La proposta di Direttiva Servizi: obiettivi e contenuto

Nel Gennaio 2004, la Commissione uscente propone una Direttiva sui Servizi nel mercato interno.

L'intenzione posta alla base di questa direttiva è quella, eliminando le barriere amministrative e legali che bloccano gli scambi transfrontalieri, di permettere alle imprese di operare in qualsiasi Stato membro, sia nel caso in cui intendano avervi una presenza permanente, sia nel caso in cui intendano spostarvisi temporaneamente.

La proposta di direttiva in questione, quindi, si inserisce perfettamente nel quadro del processo politico avviato nel 2000 dal Consiglio europeo.

La Direttiva, nella sua formulazione originaria del 2004 risponde a specifiche situazioni osservate nel mercato interno e all'obiettivo centrale di liberalizzare il mercato dei servizi dando al contempo quella spinta concorrenziale necessaria a rendere il mercato europeo più competitivo portandolo dal "sottodimensionamento" al massimo del suo potenziale effettivo.

Inoltre, altro problema di elevata entità, è quello legato all'eccessiva eterogeneità giuridica in questo settore: in tal senso, la proposta di direttiva, si dirige verso una modernizzazione armonica dei sistemi giuridici che, soprattutto attraverso una semplificazione amministrativa, rende l'ingresso al mercato più accessibile in termini sia burocratici che di costi.

La proposta di direttiva stabilisce un quadro giuridico generale applicabile, salvo eccezioni, a tutte le attività economiche di servizi.

Questo approccio, che potremmo definire "orizzontale", è giustificato dal fatto che, come spiega la relazione della Commissione, gli ostacoli giuridici

alla realizzazione di un vero mercato interno dei servizi sono spesso gli stessi in un gran numero di settori diversi di attività e presentano numerose caratteristiche comuni.

La relazione ha inoltre sottolineato che, gli utenti di servizi, in particolare i consumatori e le piccole e medie imprese, sono le principali vittime dell'assenza di un vero mercato interno dei servizi: essi infatti non possono usufruire né 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.

Inoltre la direttiva andrà a garantire una migliore qualità dei servizi offerti rafforzando l'efficacia del controllo delle attività a livello comunitario.

Questa proposta di direttiva si fonda sugli articoli 47 paragrafo 2 e 55 del Trattato, nonché sugli articoli 71 e 80 paragrafo 2 del Trattato.

Tale base giuridica è giustificata tanto dal suo obiettivo quanto dal suo contenuto; per quanto riguarda l'OBIETTIVO, le direttive adottate a norma dell'articolo 47 paragrafo 2 devono mirare ad "agevolare l'accesso delle attività non salariate e l'esercizio di queste", che risulta essere perfettamente l'obiettivo della proposta; per quanto riguarda il CONTENUTO della proposta, questo mira senza alcun dubbio 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 di servizi.

Obiettivo ultimo di questa proposta di direttiva è quello di stabilire un quadro giuridico che elimini gli ostacoli alla libertà di stabilimento dei prestatori di servizi ed alla libera circolazione di servizi tra Stati membri e che stabilisca, in ultima istanza, fiducia reciproca tra Stati membri.

- Allo scopo di **eliminare gli ostacoli alla libertà di stabilimento**, la proposta prevede:

- La creazione di SPORTELLI UNICI presso i quali il prestatore può compiere le procedure amministrative relative alla propria attività, e l'obbligo di rendere possibile l'espletamento di tali procedure PER VIA ELETTRONICA; tutto ciò al fine di garantire una semplificazione amministrativa;
- Una serie di principi che devono essere rispettati dai REGIMI D'AUTORIZZAZIONE applicabili alle attività di servizi, segnatamente le condizioni e le procedure di rilascio delle autorizzazioni;
- Il DIVIETO di ALCUNE PRESCRIZIONI giuridiche particolarmente restrittive che possono ancora sussistere nelle legislazioni di taluni Stati membri;
- L'obbligo di VALUTARE la COMPATIBILITA', in particolare la PROPORZIONALITA', di un CERTO NUMERO di ALTRE PRESCRIZIONI giuridiche, con le condizioni stabilite nella direttiva.

- Al fine di **eliminare gli ostacoli alla libera circolazione dei servizi**, la proposta prevede:

- 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;

- Il DIRITTO dei DESTINATARI di UTILIZZARE SERVIZI di altri Stati membri senza che questo venga impedito da misure restrittive del loro Paese o da comportamenti discriminatori di autorità pubbliche o di operatori privati;
- Un MECCANISMO D'ASSISTENZA al DESTINATARIO che utilizza un servizio fornito da un prestatore stabilito in un altro Stato membro;
- In caso di DISTACCO dei LAVORATORI nell'ambito di una prestazione di servizi, la ripartizione dei compiti tra Stato membro d'origine e Stato membro di destinazione e le modalità delle procedure di controllo.

- Allo scopo di **stabilire fiducia reciproca fra Stati membri**, la proposta prevede:

- L'ARMONIZZAZIONE delle legislazioni allo scopo di garantire una tutela equivalente dell'interesse generale su questioni essenziali: infatti l'armonizzazione è proposta solo 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; è proposta nei settori in cui si rende necessaria, come la tutela dei consumatori;
- UN'ASSISTENZA RECIPROCA RAFFORZATA TRA AUTORITA'NAZIONALI per garantire un controllo efficace delle attività di servizi in base ad una ripartizione chiara dei ruoli tra Stati membri ed obblighi di cooperazione;
- La PROMOZIONE di CODICI di CONDOTTA elaborati dalle parti interessate a livello comunitario in merito a determinate questioni , in

particolare le comunicazioni commerciali delle professioni regolamentate.

Trattandosi di una direttiva-quadro, questa proposta di direttiva non intende fissare norme dettagliate o armonizzare il complesso delle norme degli Stati membri applicabili alle attività di servizi.

Questo perché, se si avesse un approccio di questo tipo, si sentirebbe il bisogno di una regolamentazione eccessiva; la proposta invece tratta esclusivamente le questioni fondamentali per il regolare funzionamento del mercato interno dei servizi, privilegiando le disposizioni volte a chiarire i rispettivi ruoli dello Stato membro d'origine e dello Stato membro di destinazione del servizio.

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.

Per rispondere a questa necessità di modernizzazione, si rende necessario un adeguamento delle legislazioni da parte di tutti gli Stati membri secondo principi ed un calendario comuni.

Così facendo, si apre la possibilità 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 devono quindi:

Capitolo 1. Obiettivi e contenuto della Direttiva Servizi: dalla proposta iniziale alla versione finale

- SEMPLIFICARE le procedure e le formalità amministrative inerenti alle attività di servizi;
- ELIMINARE dalla loro legislazione una serie di prescrizioni elencate nella direttiva che ostacolano l'accesso alle attività di servizi ed il loro esercizio (Art. 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 (Art. 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. (Art. 9,15 e 30)

Data la portata degli ostacoli identificati nella relazione, la realizzazione di un vero spazio senza frontiere interne per i servizi richiede tempo.

Per modernizzare alcune norme degli Stati membri occorrono cambiamenti profondi (sportelli unici, procedure per via elettronica).

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.

Questo approccio di tipo "graduale" prevede:

- o Un'attuazione progressiva di talune disposizioni (art.6 e 8);
- o Un'armonizzazione complementare su alcune questioni specifiche quali il trasporto di fondi, i giochi d'azzardo ed il recupero giudiziario dei crediti;
- o L'evoluzione della portata del principio del paese d'origine;

Capitolo 1. Obiettivi e contenuto della Direttiva Servizi: dalla proposta iniziale alla versione finale

- La possibilità che la Commissione adotti misure d'applicazione in merito alle modalità d'attuazione di talune disposizioni;
- L'individuazione dell'eventuale necessità di nuove iniziative, in particolare mediante un processo di valutazione reciproca. (art. 40 par.2)

Capitolo 1. Obiettivi e contenuto della Direttiva Servizi: dalla proposta iniziale alla versione finale

La “*dinamica*” individuata dalla proposta può essere sintetizzata attraverso la tabella riportata di seguito:

| | |
|--|---|
| Un anno dopo l'adozione (prevista nel 2005) | Proposte d'armonizzazione complementare in merito a: <ul style="list-style-type: none"> - trasporto di fondi; - giochi d'azzardo; - recupero giudiziario dei crediti |
| Scadenza del termine di trasposizione (2007) | <ul style="list-style-type: none"> -eliminazione delle prescrizioni non ammesse -eliminazione delle restrizioni alla libera circolazione tranne in caso di deroghe transitorie -armonizzazione dei regimi di autorizzazione - armonizzazione della qualità dei servizi - assistenza reciproca - valutazione reciproca |
| Entro il 31 dicembre 2008 | <ul style="list-style-type: none"> - sportello unico - procedure per via elettronica |
| 1 gennaio 2010 | Fine delle deroghe transitorie al principio del paese d'origine in merito al trasporto di fondi ed al recupero giudiziario di crediti |
| Senza termini specifici, in funzione delle necessità | Misure d'applicazione: <ul style="list-style-type: none"> - procedure per via elettronica - assistenza ai destinatari - informazioni sui prestatori e sui loro servizi - assistenza reciproca - valutazione reciproca |
| Con il procedere dell'armonizzazione comunitaria | Il campo di applicazione della deroga al principio del paese d'origine relativa ai contratti conclusi dai consumatori e delle deroghe per casi individuali è limitato al settore non armonizzato |

1.6 La Direttiva Servizi nella sua versione finale

La versione definitiva della Direttiva Servizi è però molto diversa dalla proposta iniziale della Commissione, anche se contiene comunque dei punti di forza tra i quali spiccano la libera prestazione di servizi, la libertà di stabilimento e la semplificazione amministrativa.

Inizialmente nessuno contesta, almeno apertamente, l'obiettivo di conseguire un vero e proprio mercato interno dei servizi nel territorio dell'Unione Europea; le divergenze invece sorgono quando si tratta di stabilire i mezzi per conseguirlo ed il grado di liberalizzazione.

Così diviene cosa certa il fatto che, alla vigilia della decisione del Parlamento Europeo, la proposta di direttiva subirà un "lifting".

Il Commissario McCreevy⁴, nella sua dichiarazione dinanzi al Parlamento Europeo, chiarisce come la Commissione non abbia intenzione di ritirare la proposta, ma conferma la disponibilità a modificarla con riferimento alle questioni sensibili sulla base della prima lettura del Parlamento.

Dieci Commissari lavorano sulla proposta di direttiva della Commissione.

La Commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori è la principale responsabile del fascicolo, essendo la Commissione competente "per merito", le altre invece esprimono semplicemente un parere.

La Commissione per l'occupazione e gli affari sociali invita la Commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori ad includere nella sua relazione una serie di emendamenti.

La deputata social-democratica Gebhardt è l'incaricata a redigere la relazione che fa da base alla decisione del Parlamento europeo.

⁴Commissario europeo responsabile per il Mercato interno ed i servizi

Il 22 novembre 2005, la proposta viene approvata dalla Commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori.

La FSESP⁵ condanna con forza la decisione presa dalla Commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori del Parlamento europeo di includere anche i Servizi di Interesse Economico Generale (SIEG) all'interno del campo d'applicazione della Direttiva.

Il voto favorevole della Commissione mercato interno al Parlamento europeo, ha lasciato senza cambiamento gli elementi principali della proposta della Commissione, ed è quindi, secondo la FSESP, inaccettabile.

Il Comitato Esecutivo della FSESP, si oppone con forza a tutte quelle misure che provocano il social dumping, tra questi ,soprattutto, il principio del paese d'origine.

L'esperienza della FSESP è che una volta aperti i servizi pubblici alla concorrenza, si esercita una pressione per limitare gli obblighi di servizio pubblico imposti ai gestori del settore privato.

La FSESP fa così appello al Parlamento, al Consiglio ed alla Commissione chiedendo di riconoscere il contributo importante portato dai servizi pubblici all'integrazione europea e sociale, e di non metterlo in pericolo includendo i SIEG nella Direttiva sui servizi.

Secondo la FSESP, la bozza di Direttiva sui servizi, è soltanto un esempio dell'attuale difettosa strategia di voler meno Europa sociale piuttosto che più. La relazione viene così sottoposta all'approvazione dei deputati europei in seduta plenaria.

⁵ L'Ufficio internazionale della Funzione Pubblica CGIL si occupa delle politiche europee ed internazionali della categoria, comprese le relazioni bilaterali. La gran parte del lavoro si svolge in Europa. nella Federazione Sindacale Europea dei Servizi Pubblici (FSESP)

A seconda degli emendamenti proposti dai deputati, la Commissione può apportare delle modifiche alla sua proposta iniziale ed in seguito il testo viene dibattuto in sede di Consiglio.

Se il Consiglio ed il Parlamento concordano sul contenuto della direttiva, quest'ultima può entrare in vigore, altrimenti lavori e negoziati continueranno.

La proposta concernente la "*direttiva Bolkestein*⁶" (dal nome del commissario che per primo l'ha proposta), ha sollevato una serie di proposte.

Nel corso del dibattito si sono evidenziate tre fazioni: due fazioni più estremiste che vedono da un lato chi appoggia il testo della Commissione con annesso il principio del paese d'origine al fine di favorire la liberalizzazione del settore, e dal lato opposto, coloro che si oppongono con forza alla proposta.

Tra le due posizioni ve n'è poi una terza che raccoglie coloro che ritengono che il testo della Commissione sia accettabile "a grandi linee" ma che dovrebbe essere riveduto e modificato per fare in modo che il principio del paese d'origine possa essere applicato anche nella pratica.

Il punto cruciale diviene quindi quello di trovare un punto di equilibrio tra la necessità di aprire il settore alla concorrenza ed il preservare al contempo il modello sociale europeo come richiesto dalla FSESP.

Le divergenze sorte attorno a questo fascicolo vanno quindi al di là delle tradizionali divisioni di natura politica e nazionale.

⁶**Frits Bolkestein** (Amsterdam, 4 aprile 1933) è un economista e politico olandese; poi Commissario Europeo per il Mercato Interno, la Tassazione e l'Unione Doganale nella commissione Prodi.

Il ricorso proposto dalla Commissione al principio del paese d'origine per conseguire la liberalizzazione dei servizi nella Unione Europea è oggetto di un acceso dibattito.

Occorre inoltre stabilire quale sarà il motore di questa liberalizzazione: il principio del paese d'origine proposto dalla Commissione, il principio del riconoscimento reciproco proposto dalla deputata Gebhardt o ancora il principio del paese di destinazione.

Un altro grande dibattito concerne l'ambito di applicazione della direttiva.

Al riguardo, a costituire il punto principale di discordia, è la distinzione tra servizi di interesse generale, che devono essere esclusi, e servizi di interesse ECONOMICO generale che invece rientrano nella proposta della Commissione.

Si possono delineare due soluzioni:

- un ambito di applicazione molto ampio con deroghe più numerose (secondo la Commissione si dovrebbe applicare al 50% delle attività economiche dell'Unione Europea);
- un ambito di applicazione più ridotto e quindi, senza deroghe.

Così si procede alla stesura di una "nuova" proposta di direttiva da parte della Commissione che vede l'inserimento di tutta una serie di emendamenti agli articoli 2 (campo di applicazione) e 16 (principio del paese d'origine).

DIRETTIVA BOLKESTEIN CON LE MODIFICHE AGLI ART. 2 E 16

| TESTO DELLA COMMISSIONE | TESTO EMENDATO |
|--|--|
| <p style="text-align: center;">Articolo 2</p> <p style="text-align: center;">Campo di applicazione</p> <p>1. La presente direttiva si applica ai servizi forniti da prestatori stabiliti in uno Stato membro.</p> <p>2. La presente direttiva non si applica alle seguenti attività:</p> <ul style="list-style-type: none">a. I servizi finanziari quali definiti all'articolo 2 lettera b, della direttiva 2002/65/CE.b. I servizi e le reti di comunicazione elettronica nonché le risorse e i servizi associati per quanto riguarda le materie disciplinate dalle direttive del Parlamento europeo e del Consiglio 2002/19/CE, 2002/20/CE, | <p style="text-align: center;">Articolo 2</p> <p style="text-align: center;">Campo di applicazione</p> <p>1. La presente direttiva si applica ai servizi forniti da prestatori stabiliti in uno Stato membro.</p> <p>2. La presente direttiva no si applica alle seguenti attività:</p> <ul style="list-style-type: none">a. I servizi di interesse generale quali definiti dagli stati membri;a. i servizi di natura bancaria, creditizia, assicurativa, i servizi pensionistici professionali o individuali, di investimento o di pagamento.b. I servizi e le reti di comunicazione elettronica nonché le risorse e i servizi associati per quanto |

| | |
|--|--|
| <p>2002/21/CE, 2002/22/CE e 2002/58/CE;</p> <p>c. I servizi di trasporto qualora siano disciplinati da altre norme comunitarie fondate sull'articolo 71 o sull'articolo 80, paragrafo 2 del trattato.</p> <p>3. La presente direttiva non si applica al settore fiscale, tranne gli articoli 14 e 16 qualora le restrizioni previste da tali articoli non siano disciplinate da norme comunitarie di armonizzazione fiscale.</p> | <p>riguarda le materie disciplinate o menzionate dalle direttive del Parlamento europeo e del Consiglio 2002/19/CE, 2002/20/CE, 2002/21/CE, 2002/22/CE, 2002/58/CE.</p> <p>c. I servizi di trasporto qualora siano disciplinati da altre norme comunitarie fondate sull'articolo 71 o sull'articolo 80, paragrafo 2 del trattato, ad eccezione del trasporto di fondi e del trasporto di salme.</p> <p>c. i servizi medico-sanitari, garantiti o meno nel quadro di una struttura sanitaria, a prescindere dalle loro modalità di organizzazione e di</p> |
|--|--|

| | |
|--|--|
| | <p>finanziamento sul piano nazionale e dalla loro natura pubblica o privata;</p> <p>d. I servizi audiovisivi , a prescindere dal modo di produzione , distribuzione e trasmissione , inclusi i servizi radiofonici e cinematografici;</p> <p>e. La attività di giochi d'azzardo , compresi i giochi con poste in denaro, le lotterie e le transazioni relative a scommesse;</p> <p>f. Le professioni e le attività associate permanentemente o temporaneamente all'esercizio dei poteri pubblici in uno Stato membro, in particolare la professione di notaio;</p> <p>8 bis) le disposizioni della presente direttiva si applicano</p> |
|--|--|

| | |
|--|--|
| | <p>solo nella misura in cui le attività in questione sono aperte alla concorrenza , e non obbligano gli Stati membri a liberalizzare i servizi di interesse generale, a privatizzare gli enti pubblici esistenti o ad abolire i monopoli esistenti, ad esempio le lotterie o taluni servizi di distribuzione. Per quanto concerne i servizi di interesse generale, la direttiva disciplina solo i servizi di interesse economico generale , ovvero i servizi che corrispondono ad un'attività economica e sono aperti alla concorrenza.</p> <p>Analogamente , la direttiva non incide sul finanziamento dei servizi di interesse economico generale e non si applica ai regimi di aiuti concessi degli Stati membri, che sono disciplinati dalle regole di concorrenza figuranti al titolo VI, Capo I del trattato CE.</p> |
|--|--|

| | |
|---|--|
| <p style="text-align: center;">Articolo 16</p> <p>Principio del paese d'origine</p> <p>1. Gli Stati membri provvedono affinché i prestatori di servizi siano soggetti esclusivamente alle disposizioni nazionali dello Stato membro d'origine applicabili all'ambito regolamentato.</p> <p>Il primo comma riguarda le disposizioni nazionali relative all'accesso ad un'attività di servizio e al suo esercizio, in particolare quelle che disciplinano il comportamento del prestatore , la qualità o il contenuto del servizio, la pubblicità,i contratti e la responsabilità del prestatore.</p> | <p style="text-align: center;">(8 bis) La presente direttiva non si applica ai servizi di interesse generale garantiti e definiti dagli Stati membri nell'adempimento dei loro obblighi di tutela dell'interesse generale.</p> <p style="text-align: center;">Articolo 16</p> <p>Libera prestazione di servizi</p> <p>1. Gli Stati membri rispettano il diritto dei prestatori di servizi di fornire un servizio in uno Stato membro diverso dallo Stato membro di stabilimento. Nell'esercizio della loro attività , i prestatori di servizi sono soggetti esclusivamente alle disposizioni dello Stato membro di stabilimento relative all'accesso ad un'attività di servizio e al suo esercizio, in particolare quelle che disciplinano lo stabilimento e le attività del prestatore di servizi, il suo comportamento , la qualità o il</p> |
|---|--|

| | |
|---|---|
| <p>2. Lo Stato membro d'origine è responsabile del controllo dell'attività del prestatore e dei servizi che questi fornisce, anche qualora il prestatore fornisca servizi in un altro Stato membro.</p> <p>3. Gli Stati membri non possono restringere , per motivi che dipendono dall'ambito regolamentato , la libera circolazione dei servizi forniti da un prestatore stabilito in un altro Stato membro, in particolare imponendo i requisiti seguenti:</p> <ul style="list-style-type: none">a. L'obbligo per il prestatore di essere stabilito sul loro territorio;b. L'obbligo per il prestatore di effettuare una dichiarazione o una notifica presso le autorità competenti o di | <p>contenuto del servizio , le norme e le certificazioni.</p> <p>2. Le disposizioni di cui al paragrafo 1 non pregiudicano la facoltà dello Stato membro in cui si sposta il prestatore di servizi di applicare requisiti specifici in relazione all'esercizio di un'attività di servizio, il cui rispetto è indispensabile per garantire il mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica o per la protezione della salute pubblica e dell'ambiente, al fine di evitare determinati rischi nel luogo in cui il servizio è prestato.</p> <p>3. Gli Stati membri non possono restringere, per motivi che dipendono dall'ambito regolamentato , la libera circolazione dei servizi forniti da un prestatore stabilito in un altro Stato membro, in particolare imponendo i requisiti seguenti:</p> |
|---|---|

| | |
|---|---|
| <p>ottenere la loro autorizzazione , compresa l'iscrizione in un registro o ad un ordine professionale sul loro territorio;</p> <p>c. L'obbligo per il prestatore di disporre sul loro territorio di un recapito o di un rappresentante o di essere domiciliato presso una persona autorizzata;</p> <p>d. Il divieto imposto al prestatore di dotarsi sul loro territorio di una determinata infrastruttura, inclusi uffici o uno studio , necessaria all'esecuzione delle prestazioni in questione;</p> <p>e. L'obbligo per il prestatore di rispettare i requisiti relativi</p> | <p>a. L'obbligo per il prestatore di essere stabilito sul loro territorio;</p> <p>b. L'obbligo per il prestatore di effettuare una dichiarazione o una notifica presso le autorità competenti o di ottenere la loro autorizzazione compresa l'iscrizione in un registro o ad un ordine professionale sul loro territorio, fatta eccezione per i casi previsti dalla presente direttiva o da altri strumenti di diritto comunitario;</p> <p>c. L'obbligo per il prestatore di disporre sul loro territorio di un recapito o di un rappresentante o di essere domiciliato presso una persona</p> |
|---|---|

| | |
|--|---|
| <p>all'esercizio di un'attività di servizi applicabili sul loro territorio;</p> <p>f. L'applicazione di un regime contrattuale particolare tra il prestatore ed il destinatario che impedisca o limiti la prestazione di servizi a titolo indipendente;</p> <p>g. L'obbligo per il prestatore di essere in possesso di un documento di identità specifico per l'esercizio di un'attività di servizi rilasciato dalle autorità nazionali competenti;</p> <p>h. I requisiti relativi all'uso di attrezzature che fanno parte integrante della prestazione del servizio;</p> <p>i. Le restrizioni alla libera</p> | <p>autorizzata;</p> <p>d. Il divieto imposto al prestatore di dotarsi sul loro territorio di una determinata infrastruttura, inclusi uffici o uno studio , necessaria all'esecuzione delle prestazioni in questione;</p> <p>e. L'obbligo per il prestatore di rispettare i requisiti relativi all'esercizio di un'attività di servizi applicabili sul loro territorio;</p> <p>f. L'applicazione di un regime contrattuale particolare tra il prestatore ed il destinatario che impedisca o limiti la prestazione di servizi a titolo indipendente;</p> <p>g. L'obbligo per il</p> |
|--|---|

| | |
|---|--|
| <p>circolazione dei servizi di cui all'articolo 20, all'articolo 23 paragrafo 1, primo comma e all'articolo 25 paragrafo 1.</p> | <p>prestatore di essere in possesso di un documento di identità specifico per l'esercizio di un'attività di servizi rilasciato dalle autorità nazionali competenti;</p> <ul style="list-style-type: none">h. I requisiti relativi all'uso di attrezzature che fanno parte integrante della prestazione del servizio;i. Le restrizioni alla libera circolazione dei servizi di cui all'articolo 20, all'articolo 23 paragrafo 1, primo comma e all'articolo 25 paragrafo 1. <p>4. Lo Stato membro di destinazione ha facoltà di adottare misure di controllo, in conformità della sezione 1, riguardanti l'esecuzione del servizio nei casi di cui agli articoli 17-19.</p> |
|---|--|

Materie incluse ed escluse dal campo di applicazione della direttiva

| Materia | Prima stesura (2004) | Seconda stesura (2006) |
|---|---|--|
| Diritto del lavoro | Potenzialmente incluso | Formalmente escluso |
| Servizi finanziari | Esclusi | Esclusi |
| Servizi di interesse generale | Esclusi | Esclusi, quali definiti dagli Stati, con possibile ricorso puntuale alla Corte |
| Servizi di interesse economico generale | Inclusi | Inclusi tranne in caso di motivi imperativi di interesse generale. |
| Servizi sociali | Inclusi se caratterizzati da un corrispettivo economico | Esclusi esplicitamente casa, assistenza, infanzia, famiglia* |
| Trasporti | Esclusi se coperti da direttive precedenti | Esclusi |
| Servizi legali | Inclusi | Esclusi |
| Notai | Inclusi | Esclusi |
| Architetti | Inclusi | Inclusi |

Capitolo 1. Obiettivi e contenuto della Direttiva Servizi: dalla proposta iniziale alla versione finale

| | | |
|---------------------------------|---------|-----------|
| Giochi d'azzardo | Inclusi | Esclusi |
| Servizi sanitari | Inclusi | Esclusi * |
| Servizi di sicurezza | Inclusi | Esclusi |
| Agenzie di lavoro interinale | Incluse | Escluse |
| Servizi fiscali | Inclusi | Esclusi |
| Ricerca ed istruzione | Incluse | Incluse |
| Consulenza alle imprese | Inclusa | Inclusa |
| Utilities (acqua, gas...) | Incluse | Incluse |

* La Commissione ha emesso del 2006 delle comunicazioni sui servizi sociali di interesse generale e sui servizi sanitari

N.B. Restano inoltre coperti dal campo di applicazione della direttiva: costruzioni, commercio e distribuzione, fiere, pubblicità, affitto di autoveicoli, sport, turismo, agenzie di viaggio, agenzie immobiliari, servizi del tempo libero.

Il Commissario Mc Creevy, illustra all'Aula la nuova proposta della direttiva servizi (Aprile 2006).

Un' ampia maggioranza dei deputati apprezza la nuova iniziativa in quanto ritiene che questa sia molto vicina a quanto suggerito dai precedenti dibattiti. Alcuni di essi si oppongono ulteriormente ad un testo che giudicano ancora troppo liberista, altri deplorano i troppi settori ancora esclusi dal campo di applicazione della direttiva.

Il dibattito comunque non finisce qui in quanto spetta ancora al Consiglio e conseguentemente al Parlamento pronunciarsi in tal senso.

Questa nuova proposta di direttiva contiene l'emendamento sulla libertà di prestazione di servizi che va a sostituire il principio del paese d'origine e le deroghe a tale principio.

Sono stati poi esclusi dal campo d'applicazione i servizi sanitari, i servizi fiscali, le agenzie di sicurezza e di lavoro temporaneo e gli audiovisivi.

Non sono stati invece esclusi i servizi giuridici in quanto, a parere della Commissione, è sufficiente l'articolo 3 della Direttiva che sancisce la prevalenza delle disposizioni specifiche nella direttiva stessa.

I servizi sociali sono stati esclusi seguendo tutta una serie di emendamenti avanzati dal Parlamento.

In particolare, il nuovo testo specifica che sono esclusi i servizi relativi agli alloggi sociali, ai bambini ed al sostegno delle famiglie e delle persone bisognose, che sono forniti dagli Stati.

La Commissione ha anche adottato una comunicazione sulle questioni relative al distacco dei lavoratori che erano trattate dagli art. 24 e 25 della direttiva ora soppressi.

In merito all'art.3 , il commissario ha poi spiegato che la nuova proposta chiarisce l'esclusione del diritto privato internazionale e, di conseguenza, i consumatori potranno beneficiare delle legislazioni stabilite dagli Stati membri.

Capitolo 1. Obiettivi e contenuto della Direttiva Servizi: dalla proposta iniziale alla versione finale

La proposta accoglie anche il carattere opzionale e non obbligatorio della responsabilità professionale.

La proposta così modificata è stata presentata nuovamente al Consiglio dei Ministri dell'Unione Europea.

Il testo finale, riscritto dal Parlamento europeo, viene così accolto quasi per intero dal Consiglio.

Questo testo tiene conto in egual misura degli interessi dei consumatori, dei lavoratori e dei fornitori di servizi.

Grazie alla sua introduzione sarà più facile insediarsi e fornire servizi in un altro Stato membro, con un beneficio anche per i servizi temporanei.

La direttiva deve essere recepita dagli Stati membri entro il 28 Dicembre 2009.

Dopo 2 anni di accesi dibattiti e discussioni, il testo è stato rimaneggiato profondamente nel corso di lavori parlamentari difficili e complessi, ed in seguito agli emendamenti subiti, la Direttiva Servizi, nella sua versione definitiva, approvata a dicembre 2006, è caratterizzata da questi 5 principi fondamentali:

- I. la libertà di prestazione di servizi nell'Unione Europea;
- II. la libertà di stabilimento dei prestatori di servizi;
- III. la semplificazione amministrativa attraverso lo sportello unico e le procedure elettroniche;
- IV. la cooperazione amministrativa tra gli Stati membri;
- V. la promozione della qualità dei servizi.

Per arrivare a questo, il Parlamento, grazie al voto maggioritario favorevole dei gruppi democratico-cristiani e conservatori, socialista e liberal-democratico, ha approvato tre importanti cambiamenti:

- a. In primo luogo ha sostituito la regola secondo cui il prestatore di servizi sarebbe soggetto alla legislazione del suo Paese di stabilimento quando fornisce temporaneamente un servizio in un altro Stato membro con quella della “libera prestazione di servizi”; così facendo, è stato eliminato quell’automatismo insito nella proposta iniziale, per consentire allo Stato membro di destinazione di avere un margine di manovra più ampio;
- b. In secondo luogo, i deputati hanno ridotto il numero di settori ai quali si applica la direttiva;
- c. In terzo luogo, è ora chiaramente indicato che la direttiva si applicherà senza pregiudizio per il diritto del lavoro ed il diritto sociale. E’ inoltre stato soppresso ogni riferimento al distacco temporaneo dei lavoratori in uno Stato membro diverso da quello in cui è stabilita l’impresa di servizi.

Entriamo nello specifico della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno nella sua versione definitiva.

Innanzitutto diciamo che la presente direttiva non armonizza né incide sul diritto penale; infatti gli Stati membri non dovrebbero poter limitare la libertà di fornire servizi applicando disposizioni di diritto penale che riguardano specificamente l’accesso ad un’attività di servizi o l’esercizio della stessa aggirando le norme previste dalla presente direttiva.

E’ inoltre estremamente importante che la Direttiva Servizi rispetti completamente le iniziative comunitarie basate sull’art. 137 del trattato al fine di conseguire gli obiettivi previsti all’art.136 del trattato per quanto

riguarda la promozione dell'occupazione ed il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro.

La presente direttiva si applica soltanto ai prestatori stabiliti in uno Stato membro e non tratta gli aspetti esterni.

Essa non riguarda i negoziati nell'ambito di organizzazioni internazionali per gli scambi di servizi, in particolare nel quadro del GATS⁷.

1.6.1 Campo d'applicazione

La direttiva si applica solo ai servizi che sono prestati dietro corrispettivo economico.

I servizi di interesse generale non rientrano nella definizione di cui all'art. 50 del Trattato e sono pertanto esclusi dall'ambito di applicazione della presente direttiva. I servizi di interesse economico generale sono servizi che, essendo prestati dietro corrispettivo economico, rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva; tuttavia, alcuni servizi di interesse economico generale, per esempio quelli che possono esistere nel settore dei trasporti, sono esclusi dall'ambito di applicazione, altri, per esempio quelli che possono esistere nel settore postale, sono oggetto di una deroga alla disposizione sulla libera prestazione di servizi.

Inoltre, questa direttiva, non riguarda il finanziamento dei servizi di interesse economico generale e non si applica alle sovvenzioni concesse dagli

⁷ Il General Agreement on Trade in Services (GATS, Accordo Generale sul Commercio di Servizi) è un accordo commerciale multilaterale integrato nella struttura del WTO, organizzazione che dall'inizio del 1995, cioè dopo la conclusione dell'Uruguay Round, ha sostituito il GATT (Accordo Generale sulle Tariffe e sul Commercio) quale foro mondiale per la liberalizzazione degli scambi.

Stati membri, in particolare nel settore sociale, conformandosi così alle norme comunitarie sulla concorrenza.

La presente direttiva non si occupa poi del follow-up del Libro bianco della Commissione sui servizi di interesse generale.

In generale, ad essere esclusi sono quindi i seguenti servizi:

- I servizi non economici di interesse generale;
- I servizi finanziari, in quanto il Trattato prevede basi giuridiche specifiche in materia fiscale, inoltre vanno considerate le norme comunitarie già adottate per quanto riguarda questo ambito;
- I servizi di comunicazione elettronica in relazione alle materie disciplinate dalle direttive in materia;
- I servizi nel settore dei trasporti, compresi i servizi portuali;
- I servizi delle agenzie di lavoro interinale;
- I servizi sanitari: l'esclusione di tali servizi dall'ambito di applicazione della direttiva in questione, dovrebbe comprendere i servizi sanitari e farmaceutici forniti da professionisti del settore sanitario ai propri pazienti per valutare, mantenere o ripristinare le loro condizioni di salute laddove tali attività sono riservate a professionisti del settore sanitario regolamentate nello Stato membro in cui i servizi vengono forniti;
- I servizi audiovisivi, a prescindere dal modo di trasmissione, anche all'interno del cinema. Inoltre la direttiva non dovrebbe applicarsi agli aiuti erogati dagli Stati membri nel settore audiovisivo oggetto delle norme comunitarie sulla concorrenza;
- Le attività di azzardo che implicano una posta di valore pecuniario in giochi di fortuna, in quanto bisogna tener conto della natura specifica

di tali attività che comportano da parte degli Stati membri l'attuazione di politiche di ordine pubblico e di tutela dei consumatori;

- Le attività connesse con l'esercizio di pubblici poteri;
- Taluni servizi sociali (settore degli alloggi, dell'assistenza all'infanzia e del sostegno alle famiglie e alle persone bisognose). E' opportuno che la direttiva in questione non incida su tali servizi in quanto essi sono essenziali per garantire i diritti fondamentali alla dignità e all'integrità umana e costituiscono una manifestazione dei principi di coesione e solidarietà sociale;
- I servizi privati di sicurezza;
- I servizi forniti da notai e ufficiali giudiziari nominati con atto ufficiale della pubblica amministrazione.

Esiste già un notevole corpus di norme comunitarie sulle attività di servizi, così la presente direttiva va ad aggiungersi all'acquis comunitario per completarlo.

I conflitti tra questa direttiva ed altri atti comunitari sono stati identificati e contemplati tramite delle deroghe.

Tuttavia, occorre prevedere una regola che disciplini eventuali casi residui ed eccezionali nei quali sussista un conflitto tra una delle disposizioni della direttiva in questione ed una disposizione di un altro atto comunitario.

1.6.2 Semplificazione amministrativa

Per quanto riguarda la semplificazione amministrativa, la direttiva prevede:

- I. L'istituzione di SPORTELLI UNICI presso i quali il prestatore possa espletare tutte le formalità necessarie per esercitare la propria attività.

Lo Sportello Unico ha lo scopo di far relazionare ogni prestatore di servizi con un unico interlocutore per espletare tutte le procedure e le formalità. Il numero degli sportelli unici per Stato può variare secondo le competenze regionali o locali o in funzione delle attività interessate. Gli sportelli unici possono essere costituiti da autorità amministrative, da camere di commercio, ordini professionali ed enti privati. Gli Stati membri devono garantire al prestatore che tutte le procedure possono essere espletate, tramite gli Sportelli Unici, a distanza e quindi anche per via elettronica. Gli sportelli unici sono destinati a svolgere un ruolo importante di assistenza al prestatore sia come autorità direttamente competente a rilasciare i documenti necessari per accedere ad un'attività di servizio, sia come intermediario tra il prestatore e le autorità direttamente competenti.

La tassa che può essere riscossa dagli sportelli unici dovrebbe essere proporzionale al costo delle procedure e formalità espletate.

Ciò non dovrebbe impedire che gli Stati membri affidino allo sportello unico la riscossione di altri oneri amministrativi come quelli degli organi di controllo.

- II. L'obbligo di rendere possibile l'espletamento di tali procedure PER VIA ELETTRONICA attraverso l'introduzione del Sistema Informativo per il mercato interno: la realizzazione in tempi ragionevolmente brevi di un sistema di procedure e di formalità espletate per via elettronica costituisce la condicio sine qua non della semplificazione amministrativa nel settore delle attività di servizi, a beneficio dei prestatori, dei destinatari e delle autorità competenti.

Il Sistema Informativo per il mercato interno (IMI) è alla base dell'introduzione obbligatoria delle procedure elettroniche. La rete IMI è un

grande progetto della Commissione che si pone la finalità di realizzare un sistema informativo che permetta contatti diretti per via telematica tra le autorità competenti dei diversi Stati membri.

III. L'eliminazione degli ostacoli giuridici ed amministrativi allo sviluppo del settore dei servizi. Tra questi troviamo:

- l'imposizione generalizzata dei requisiti formali (documenti originali, copie autenticate) salvo nei casi in cui ci sia un motivo imperativo di interesse generale;
- la richiesta di un carico minore di documenti al prestatore di servizi;
- la valutazione della effettiva necessità dei documenti richiesti;
- la richiesta di alcune informazioni non più al prestatore ma ad altre fonti, istituzioni o autorità competenti;
- l'accettazione di documenti rilasciati da un altro Stato membro che abbiano finalità equivalenti.

Nella Direttiva Servizi è dato infatti particolare rilievo alla razionalizzazione delle procedure amministrative: in questa ottica il Consiglio europeo ha posto come obiettivo quello di tagliare gli oneri amministrativi del 25% entro il 2012, richiedendo agli Stati membri di introdurre le necessarie misure di semplificazione.

Tale misure hanno lo scopo principale di eliminare i seguenti problemi:

- ritardi e lungaggini burocratiche;
- procedure eccessivamente complesse ed onerose;
- procedure non necessarie;
- duplicazione delle procedure;
- sanzioni sproporzionate;
- validità limitata dell'autorizzazione rilasciata;

- complicazioni nella presentazione dei documenti e/o nei tempi di risposta

I problemi evidenziati, oltre ad innalzare in maniera spropositata i costi per la circolazione dei servizi nel mercato interno, hanno un vero e proprio effetto barriera poiché scoraggiano il prestatore di un altro Stato membro a collocare il servizio: in questo modo si altera la concorrenza che porta alla creazione di un oligopolio di fatto.

1.6.3 Libertà di stabilimento

La libertà di stabilimento è basata, in particolare, sul principio della parità di trattamento che non comporta soltanto il divieto di ogni forma di discriminazione fondata sulla cittadinanza, ma anche qualsiasi forma di discriminazione indiretta basata su criteri diversi ma tali da portare di fatto allo stesso risultato. L'accesso ad una attività di servizi o il suo esercizio in uno Stato membro, a titolo principale come a titolo secondario, non dovrebbero quindi essere subordinati a criteri quale il luogo di stabilimento, di residenza, di domicilio.

Per garantire la libertà di stabilimento, la direttiva prevede:

- L'obbligo di valutare la compatibilità dei regimi di autorizzazione alla luce dei principi di non discriminazione e di proporzionalità e di rispettare taluni principi quanto alle condizioni e procedure di autorizzazione applicabili al settore dei servizi;
- Il divieto di taluni requisiti giuridici che esistono nelle legislazioni di determinati Stati membri e non possono essere giustificati, ad esempio i requisiti di nazionalità;

- L'obbligo di valutare la compatibilità di un certo numero di altri requisiti giuridici alla luce dei principi di non discriminazione e di proporzionalità.

1.6.4 Libertà di prestazione temporanea di servizi

Per rafforzare la libera prestazione di servizi, la direttiva prevede che gli Stati membri devono garantire il libero accesso ad un'attività di servizi ed inoltre deve garantire il suo libero esercizio sul loro territorio.

Lo Stato membro nel quale il prestatore si recava per i servizi si potrà imporre il rispetto dei propri requisiti solo a condizione che questi non siano in alcun modo discriminatori; piuttosto dovranno essere proporzionati e giustificati per ragioni relative all'ordine pubblico, alla pubblica sicurezza, alla salute pubblica o alla tutela dell'ambiente.

La direttiva prevede inoltre determinate deroghe importanti a questo principio ad esempio per quanto riguarda il campo che attiene alle qualifiche professionali, di distacco dei lavoratori e per i servizi di interesse economico generale.

Quando un operatore si sposta in un altro Stato membro per esercitarvi un'attività di servizi, occorre distinguere le situazioni che rientrano nella libertà di stabilimento da quelle coperte, poiché a carattere temporaneo, dalla libera circolazione dei servizi.

Per quanto riguarda la distinzione tra la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi, secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia, l'elemento chiave è lo stabilimento o meno dell'operatore nello Stato membro in cui viene prestato il servizio in questione.

Infatti, se l'operatore è stabilito nello Stato membro in cui presta i suoi servizi, rientra nel campo di applicazione della libertà di stabilimento; se invece non è stabilito nello Stato membro in cui viene fornito il servizio, le sue attività sono oggetto della libera circolazione dei servizi.

Sempre secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia, per capire se una determinata fattispecie rientra nel primo o nel secondo caso, occorre valutare il carattere temporaneo delle attività considerate non solo in funzione della durata della prestazione, ma anche in funzione della sua regolarità, periodicità o continuità.

E' chiaro però che il carattere temporaneo della prestazione non dovrebbe comunque escludere che il prestatore possa dotarsi, nello Stato membro in cui è fornito il servizio, di una determinata infrastruttura (per esempio un ufficio o uno studio) nella misura in cui quest'ultima fosse necessaria per l'esecuzione della prestazione in questione.

1.6.5 Promozione della qualità dei servizi

L'alleggerimento della burocrazia non deve essere operato a discapito della qualità dei servizi offerti dai vari prestatori nel mercato interno.

In questo senso la direttiva intende sia tutelare i diritti dei destinatari dei servizi, sia garantire la qualità dei servizi stessi.

Per quanto riguarda la tutela dei diritti dei destinatari dei servizi, la direttiva:

- Precisa il diritto dei destinatari ad utilizzare servizi in altri Stati membri;
- Stabilisce il diritto dei destinatari ad ottenere informazioni sulle regole applicabili ai prestatori qualunque sia il loro luogo di stabilimento e

sui servizi offerti da un prestatore di servizi; tra i mezzi con i quali il prestatore può rendere facilmente accessibili al destinatario le informazioni che è tenuto a fornire, è opportuno prevedere la comunicazione del suo indirizzo di posta elettronica, compreso il suo sito web. Inoltre, le informazioni che il prestatore andrà a fornire circa i propri servizi, non dovranno consistere in comunicazioni commerciali di carattere generale come per esempio la pubblicità, ma dovranno consistere piuttosto in una descrizione dettagliata dei servizi proposti anche tramite documenti presentati su un sito web.

Questo per creare una effettiva concorrenza all'interno del mercato europeo, rimuovendo tutti quegli ostacoli che si frappongono alla effettiva circolazione dei servizi.

Per cui gli Stati membri provvedono affinché le condizioni generali di accesso ad un servizio non contengano condizioni o requisiti che siano basati sulla nazionalità o sulla residenza del destinatario.

Inoltre, attraverso la Direttiva, si garantisce ai destinatari dei servizi un'assistenza specifica, fornendo tutte le informazioni utili che devono essere sempre facilmente accessibili a distanza anche per via elettronica e devono essere sempre aggiornate.

Per quanto riguarda la qualità dei servizi, la direttiva mira a :

- Rafforzare la qualità dei servizi incoraggiando ad esempio la certificazione volontaria delle attività o l'elaborazione di carte di qualità;
- Incoraggiare l'elaborazione di codici di condotta europei, in particolare da parte di organismi o associazioni professionali.

Qualsiasi informazione veicolata dal prestatore al destinatario deve ispirarsi ai criteri di trasparenza e deve essere fornita in tempo utile, cioè prima della

stipula del contratto o in assenza di contratto, prima della prestazione del servizio.

Inoltre gli Stati membri sono chiamati a sensibilizzare gli ordini professionali, le camere di commercio e le associazioni di consumatori a collaborare a livello comunitario per promuovere la qualità dei servizi, facilitando il riconoscimento della qualità dei prestatori attraverso lo sviluppo della comunicazione critica orientata alla diffusione di risultati relativi a prove o collaudi comparativi su qualità e difetti dei servizi a livello comunitario.

1.6.6 Cooperazione effettiva tra Stati Membri

Per garantire una cooperazione amministrativa effettiva tra Stati membri, la direttiva:

- Costituisce la base per lo sviluppo di un sistema elettronico di scambio di informazioni tra Stati membri, indispensabile alla realizzazione di una cooperazione amministrativa effettiva tra Stati membri;
- Stabilisce un obbligo legale vincolante per gli Stati membri di collaborare con le autorità di altri Stati membri per garantire un controllo efficace delle attività di servizi nell'Unione, evitando una moltiplicazione dei controlli. E' inoltre creato un meccanismo di allerta tra Stati membri.

Secondo quanto previsto dalla Direttiva, la cooperazione amministrativa dovrà diventare una prassi standard. In questo senso, le autorità competenti, dovranno collaborare in maniera armonica , rapida ed effettiva per garantire l'obbligo di risposta alle richieste di informazioni ed inoltre la disponibilità a

procedere a verifiche, ispezioni ed accertamenti richiesti espressamente dagli Stati membri.

La possibilità di avere accesso ad un'attività di servizi dovrebbe essere subordinata al rilascio di un'autorizzazione da parte delle autorità competenti soltanto se ciò è conforme ai principi di non discriminazione, di necessità e di proporzionalità.

Questo sta a significare che l'imposizione di un'autorizzazione dovrebbe essere ammissibile soltanto nei casi in cui un controllo a posteriori non sarebbe efficace a causa dell'impossibilità di constatare a posteriori le carenze dei servizi interessati e tenuto conto dei rischi e dei pericoli che potrebbero risultare dall'assenza di un controllo a priori.

La presente direttiva dovrebbe lasciare impregiudicata la facoltà degli Stati membri di revocare successivamente le autorizzazioni quando non sussistono più le condizioni per il loro rilascio.

1.6.7 Recepimento

Le fasi che ogni Stato membro deve affrontare per recepire la Direttiva servizi sono 2:

- la fase di monitoraggio;
- la fase di recepimento vero e proprio.

Per quanto riguarda la fase di monitoraggio, essa consiste nella valutazione degli elementi informativi inviati dalle amministrazioni in merito ai regimi autorizzatori ed ai diversi requisiti prescritti per l'accesso e l'esercizio di un'attività di servizi.

Capitolo 1. Obiettivi e contenuto della Direttiva Servizi: dalla proposta iniziale alla versione finale

In particolare, quello che occorre valutare qui è la conformità di tali elementi ai criteri della Direttiva.

Inoltre, fino alla data del recepimento, continuano sia l'attività di semplificazione amministrativa, sia quella di riduzione degli oneri, sia il coordinamento tra le iniziative in tema di e-government in vista dell'obiettivo di espletamento delle procedure e delle formalità per l'accesso e l'esercizio di attività di servizi per via elettronica.

Parallelamente al monitoraggio e alla valutazione si avviano le attività per il recepimento attraverso delega ai singoli Governi degli Stati membri.

Capitolo 2

2 Analisi degli effetti economici conseguenti all'applicazione della Direttiva Servizi nei settori interessati

La REGOLAZIONE ECONOMICA, costituita da quell'apparato di regole attraverso il quale lo Stato interviene nell'economia di un Paese, ha, in alcuni casi, ecceduto un limite "fisiologico": spesso sono state infatti introdotte delle norme che, con il trascorrere del tempo, sono risultate essere eccessivamente numerose, se non addirittura confliggenti, vincolanti per lo svolgimento dell'attività economica stessa, producendo così più costi dei benefici attesi.

In questo capitolo andrò in particolare a mostrare l'impatto che la Direttiva Servizi avrà sul sistema economico di ogni Stato Membro.

Esistono evidenze empiriche secondo cui gli effetti della Direttiva dovrebbero essere vantaggiosi per tutti gli Stati Membri dell'Unione europea?

2.1 La “regolazione economica”: sempre utile o a volte inutilmente vincolante?

Gli ostacoli alla competitività di un Paese e le barriere al buon funzionamento dei mercati sono dovuti, in molti casi, all'intervento che lo Stato esercita nel SISTEMA ECONOMICO.

Questo “intervento” si sostanzia nella vita dei vari attori economici “direttamente” in quanto è lo Stato stesso a decidere le regole del gioco per la regolazione dei comportamenti e delle strutture dei mercati, in primo luogo per risolvere i problemi di fallimento del mercato stesso, quali per esempio:

- monopoli naturali;
- asimmetrie informative;
- esternalità.

Lo Stato interviene inoltre nella produzione di beni pubblici, come per esempio l'istruzione obbligatoria, e per la redistribuzione della ricchezza generata in maniera concorrenziale nei casi in cui questa non sia socialmente accettabile.

E' con il nome di “regolazione economica” che in letteratura conosciamo questo apparato di regole.

La regolazione economica ha però spesso ecceduto un limite “fisiologico” in quanto sono state introdotte delle norme che, sovrapponendosi nel tempo, sono risultate eccessivamente numerose se non addirittura confliggenti.

Con questo si intende dire che, in parecchi casi, la regolazione è risultata inefficace in quanto inutilmente vincolante per lo svolgimento dell'attività economica producendo così più costi dei benefici attesi.

Da queste esperienze è scaturito un ampio consenso sia tra i POLICY MAKERS che all'interno della comunità accademica, sul fatto che l'intervento dello Stato non sia sempre necessario e che la concorrenza possa invece contribuire a promuovere l'efficienza economica del sistema.

Numerose analisi hanno infatti rilevato l'esistenza di una relazione inversa tra regolazione economica ed una buona PERFORMANCE del sistema, o viceversa, di una correlazione positiva tra aumenti del livello di concorrenza nel mercato ed aumenti di produttività: nei Paesi caratterizzati da un sistema economico competitivo, dove i vincoli all'attività economica del sistema privato sono contenuti, le risorse si allocano in maniera efficiente traducendosi in guadagni di produttività ed in crescita economica (e viceversa).

In particolare, alcuni studi OCSE condotti per 18 Paesi e 23 industrie, hanno dimostrato quanto segue:

- un basso valore dell'indicatore di rigidità del mercato dei prodotti, costruito tenendo conto delle barriere all'entrata poste dalla regolamentazione sull'attività imprenditoriale e dal controllo diretto dello Stato nell'economia, dei vincoli amministrativi all'attività economica, delle barriere relative al commercio e agli investimenti diretti, è correlato positivamente con un sostenuto tasso di crescita della produttività del lavoro;
- regolamentazioni troppo rigide possono incidere negativamente sull'attività e sulla spesa in Ricerca e Sviluppo delle industrie e conseguentemente sull'andamento della produttività totale;
- riformando il contesto regolatorio in alcuni settori industriali al fine di rendere i Paesi europei più simili ai Paesi più liberali tra quelli OCSE,

la produttività totale crescerebbe, nell'arco di un decennio, ad un tasso compreso tra lo 0,1% e l'1,1%.

2.2 Variazioni della crescita annua della produttività totale in seguito all'allineamento delle politiche di regolazione

| Paesi | Riforme regolatorie di tipo generale | Riforme regolatorie specifiche per il settore industriale | Effetto totale |
|-------------|--------------------------------------|---|----------------|
| Regno Unito | 0.00 | 0.11 | 0.11 |
| Danimarca | 0.10 | 0.27 | 0.37 |
| Spagna | 0.12 | 0.28 | 0.40 |
| Austria | 0.10 | 0.32 | 0.42 |
| Olanda | 0.11 | 0.34 | 0.45 |
| Finlandia | 0.04 | 0.55 | 0.59 |
| Belgio | 0.15 | 0.45 | 0.60 |
| Francia | 0.19 | 0.43 | 0.62 |
| Portogallo | 0.23 | 0.42 | 0.65 |
| Germania | 0.08 | 0.62 | 0.70 |
| Italia | 0.22 | 0.48 | 0.70 |
| Grecia | 0.29 | 0.83 | 1.12 |

Questi risultati si basano su stime panel relative a 23 industrie per 18 paesi per il periodo 1984-1998.

Nonostante vi siano stati dei progressi, l'ordinamento italiano resta in termini relativi tra quelli più restrittivi, ben distaccato dal gruppo di Paesi OCSE che presentano minori vincoli amministrativi e regolamentari.

Nell'ultimo decennio, la maggior parte dei paesi europei ha avviato riforme della regolazione del mercato dei prodotti e del lavoro, anche se di diversa intensità e a partire da condizioni iniziali ben diverse.

Ed è stata proprio la rigida regolazione che caratterizzava il mercato dei servizi che ha portato alla proposta di direttiva-servizi del 2004.

2.3 Il contesto economico in cui è nata la Direttiva Servizi

La proposta di Direttiva Servizi da parte della Commissione Europea è nata in un contesto di forte debolezza dell'economia europea; debolezza che mostrava principalmente due facce:

- la prima, potremmo definirla una debolezza RELATIVA rispetto al resto dello scenario internazionale;
- la seconda, potremmo definirla debolezza ASSOLUTA in quanto mostrava problemi di natura strutturale.

Lo scenario che si presentava alla Commissione, e che appare ancora oggi in parte irrisolto, era quello di una crescita della zona Euro e dell'Unione a 25 incapace di raggiungere stabilmente il loro livello potenziale; i consumi delle famiglie apparivano modesti.

Questo scenario di crisi dell'economia europea che la Commissione ha trovato nel momento in cui ha elaborato la proposta, implicava quindi non solo una semplice crisi congiunturale, ma anche una crisi più strettamente strutturale.

Il problema strutturale e non congiunturale fondamentale riguarda la difficoltà dell'Europa a confrontarsi in uno scenario di commercio globale in cui l'elemento della competitività gioca il ruolo di principale motore di crescita di una parte importante del PIL: il nodo strutturale da sciogliere è rappresentato proprio dal deficit di competitività.

In particolare, quando si è deciso di intervenire con la direttiva Bolkestein, il settore dei servizi era caratterizzato da diffuse barriere normative ed amministrative che consentivano alle imprese già operanti nel mercato di beneficiare di extra profitti e di influenzare l'allocazione e l'uso dei fattori produttivi, generando così delle inefficienze.

E dato che i servizi costituiscono anche una parte significativa degli input impiegati per la produzione dei beni (per es. per l'Italia incidono per il 3% sulla produzione manifatturiera), loro inefficienze finiscono per condizionare la loro competitività nel settore industriale in quanto più direttamente esposti alla concorrenza internazionale.

A supporto di tale tesi si sono avuti alcuni studi che hanno quantificato l'impatto positivo della creazione di un mercato unico europeo dei servizi in termini di crescita economica, di occupazione e di volume degli scambi.

Il Consiglio europeo del Marzo 2005 ha individuato nell'apertura dei mercati, nel buon funzionamento del mercato interno e nella creazione di un mercato unico dei servizi, alcune delle misure essenziali per rafforzare il potenziale di crescita dell'economia europea nel medio-lungo termine.

Capitolo 2. Analisi degli effetti economici conseguenti all'applicazione della Direttiva Servizi nei settori interessati

In questo processo, i servizi privati, (che ricoprono branche di attività economiche molto eterogenee tra di loro quali commercio e pubblici servizi, trasporti, magazzinaggio, comunicazioni ecc.), svolgono una funzione importante per la rilevanza che ricoprono nell'economia europea (ed italiana) e perché possono stimolare la ristrutturazione e favorire la competitività di altri settori e dunque del sistema economico nel suo complesso.

Crescita media annua⁸ e contributi alla crescita tra il 1993 ed il 2003, peso⁹ dei vari settori di attività economiche nel 2003.

| Paesi | | Agricoltura, silvicoltura e pesca | Industria in senso stretto | Costruzioni | Servizi privati¹⁰ | Totale settori |
|-----------------|----------|--|-----------------------------------|--------------------|-------------------------------------|-----------------------|
| Francia | Crescita | 0.8 | 2.8 | - 0.8 | 2.1 | 2.0 |
| | Contrib. | 1.3 | 35.3 | - 2.5 | 65.9 | 100 |
| | Peso | 3.5 | 24.7 | 6.6 | 65.3 | 100 |
| Germania | Crescita | 1.0 | 0.7 | -2.2 | 3.0 | 1.8 |
| | Contrib. | 0.8 | 12.2 | -8.4 | 95.4 | 100 |
| | Peso | 1.4 | 31.2 | 5.4 | 62.0 | 100 |
| Italia | Crescita | -0.1 | 1.4 | 1.1 | 2.3 | 1.9 |
| | Contrib. | -0.2 | 21.2 | 3.7 | 75.2 | 100 |
| | Peso | 3.2 | 27.0 | 6.3 | 63.6 | 100 |
| Regno | Crescita | 0.2 | 1.0 | 2.2 | 4.2 | 2.9 |

⁸ Tasso di crescita medio annuo del valore aggiunto a prezzi base 2000

⁹ Quota sul valore aggiunto dell'intera economia a prezzi base correnti.

¹⁰ Esclusi i servizi della pubblica amministrazione, difesa, assicurazione sociale, sanità ed altri servizi sociali

Capitolo 2. Analisi degli effetti economici conseguenti all'applicazione della Direttiva Servizi nei settori interessati

| | | | | | | |
|---------------------------|----------|-----|------|------|------|-----|
| Unito | Contrib. | 0.1 | 10.5 | 6.2 | 83.1 | 100 |
| | Peso | 1.5 | 30.8 | 10.1 | 57.6 | 100 |
| Unione europea | Crescita | 0.5 | 3.4 | 0.9 | 3.1 | 3.0 |
| | Contrib. | 0.4 | 32.5 | 2.1 | 65.1 | 100 |
| | Peso | 2.5 | 25.4 | 6.8 | 65.3 | 100 |
| Stati Uniti ¹¹ | Crescita | 3.3 | 2.5 | 3.0 | 4.1 | 3.6 |
| | Contrib. | 1.8 | 17.2 | 5.4 | 75.6 | 100 |
| | Peso | 2.0 | 22.2 | 6.2 | 69.6 | 100 |

Nel 2003, come ci mostra la precedente tabella, i servizi privati rappresentavano il 65% del valore aggiunto dell'Unione europea a 15, una quota più bassa di quella degli Stati Uniti.

E sempre nell'Unione europea a 15, il settore dei servizi impiegava nel 2003 più del 41 % degli occupati con livelli superiori alla media europea tra il 42% ed il 55% in Belgio, Lussemburgo, Olanda e Regno Unito.

Anche in Italia si è registrata negli ultimi dieci anni una certa dinamicità per quanto riguarda il settore dei servizi anzi, potremmo definire quello dei servizi, proprio il settore più dinamico in assoluto.

Nonostante questo però, come ci mostra la tabella, ha registrato tassi di crescita più contenuti rispetto a quelli registrati negli altri paesi prima citati, fatta eccezione per la Francia.

Inoltre, quello dei servizi, è diventato anche il settore più rilevante in termini di valore aggiunto e di occupati e tra il 1993 ed il 2003 ha contribuito per oltre il 75% alla crescita dell'economia.

¹¹ 1993-2001

Nonostante però il settore dei servizi sia il principale fattore di crescita e la più rilevante fonte occupazionale in Europa, il commercio intra-europeo di servizi, nel 2005, rappresentava solo un quinto del commercio totale intra-UE.

Dall'analisi della Commissione del 2004 emerse che, per incentivare le imprese ad innovarsi, si sarebbe dovuto:

- a. eliminare le barriere al commercio;
- b. eliminare le barriere agli investimenti transfrontalieri;
- c. creare in Europa un mercato interno di servizi competitivo.

“Incentivare le imprese ad innovarsi”, sta a significare che bisognerebbe spingerle ad utilizzare le risorse in maniera più produttiva e a fornire più opportunità di lavoro.

2.4 Alcuni studi che hanno quantificato l'impatto economico della Direttiva Servizi

Alcuni studi economici, tenendo conto di tutte le peculiarità dei servizi, hanno cercato di quantificare l'impatto in termini di crescita economica e di occupazione della proposta di direttiva Bolkestein.

Questi studi si dividono nettamente, sia per quanto riguarda le conclusioni che per quanto riguarda le metodologie scelte, in due filoni principali.

Alcuni studi di tipo QUANTITATIVO svolti da centri di ricerca economica di stampo ortodosso e sovente supportati da modelli econometrici, indicano invariabilmente un beneficio a livello aggregato sulla crescita ,

sull'occupazione, sull'interscambio di servizi e sui flussi di investimento diretto estero.

Altri studi, condotti in capo ai sindacati, hanno invece seguito un approccio meno quantitativo, meno aggregato, più multidisciplinare, spesso con tratti più ideologici, e hanno in larga misura evidenziato gli effetti destrutturanti del "modello sociale europeo" insiti nella direttiva criticandone, a tratti l'impatto negativo sulle singole categorie, in altri casi, la filosofia stessa della liberalizzazione.

Secondo la teoria economica MAINSTREAM, la liberalizzazione di un settore comporta sempre ricadute vantaggiose dovute agli effetti della concorrenza sui prezzi (che scendono) e sulle quantità (che salgono) rispetto alla posizione iniziale, caratterizzata da rendite di posizione o da situazioni di quasi-monopolio.

Nel caso dei servizi gli effetti positivi sono più ampi in quanto il settore copre circa il 70 per cento del prodotto interno ed in quanto, come già detto in precedenza, i servizi svolgono la funzione di input nei processi produttivi di merci.

Sono dunque tre gli effetti di una maggiore libertà di circolazione dei servizi sul reddito e sul benessere aggregato, effetti che sostanzialmente operano grazie all'estensione della concorrenza a settori in precedenza coperti da rendite:

- in primo luogo vi è un effetto DIRETTO grazie al quale la maggiore concorrenza nei settori liberalizzati porta ad una diminuzione dei prezzi e ad un aumento dell'efficienza delle imprese;
- un primo effetto INDIRETTO dovuto al fatto che il resto dell'economia che usa come input i servizi, eredita i vantaggi diretti e li incorpora nella propria produzione;

- un secondo effetto INDIRETTO in quanto una maggiore efficienza dei servizi genera guadagni di produttività sia nei settori liberalizzati che nel resto dell'economia.

In particolare, secondo la terminologia adottata da Copenhagen Economics in uno studio svolto per conto della Commissione Europea, l'effetto diretto consiste nell'eliminazione di 2 tipi di barriere:

- I. barriere di RENDITA (RENT CREATING) che impediscono l'accesso al mercato: queste barriere fanno diminuire la concorrenza e fanno sì che le imprese gonfino i prezzi molto al di sopra dei costi effettivi;
- II. barriere di COSTO (COST CREATING) che creano restrizioni tali da far lievitare i costi dei nuovi entranti, per esempio procedure amministrative o burocratiche.

Nelle tabelle che seguiranno sono presentati i risultati dello studio circa l'entità stimata di questi 2 tipi di barriere PRIMA e DOPO l'entrata in vigore della direttiva, rispettivamente nella prima e nella seconda tabella..

2.5 Effetti della Direttiva nella formulazione originaria proposta dalla Commissione

La Direttiva, nella sua formulazione originaria, aveva l'obiettivo principale di liberalizzare il mercato dei servizi e, parallelamente, offrire quella spinta concorrenziale che si rendeva necessaria al fine di realizzare un mercato europeo più competitivo.

Così facendo il mercato europeo sarebbe passato dal sottodimensionamento che lo caratterizzava , al massimo del suo potenziale effettivo.

Uno dei principali cardini della Direttiva, presente nella sua formulazione iniziale e non più in quella approvata nel 2006, era **il principio del paese d'origine** (PPO).

Con l'applicazione del PPO si sarebbe avuto un beneficio bivalente:

- il primo a vantaggio dei destinatari dei servizi in quanto questi avrebbero avuto l'opportunità di accedere ad una più vasta scelta di servizi;
- l'altro, a vantaggio dei prestatori in quanto questi ultimi avrebbero avuto la possibilità di fornire servizi nell'insieme della comunità senza ostacoli di frontiere.

Sull'applicazione del PPO sono stati elaborati diversi studi e simulazioni.

La Comunicazione CPB (Agenzia dei Paesi Bassi per le analisi di Politica Economica) ha presentato i principali risultati di uno studio quantitativo sui possibili impatti che questa direttiva servizi potrebbe avere sul mercato dei servizi all'interno dell'Unione Europea e sugli investimenti diretti in servizi. Questo lavoro si basa su uno studio empirico dell'OECD circa l'impatto che le differenze nazionali sull'intensità della regolazione hanno sul commercio e sull'investimento.

Ci si concentra sugli Stati Membri ma, invece di guardare solo alle differenze nazionali circa il livello di regolazione, si focalizza l'attenzione sull'eterogeneità nella forma e nei contenuti delle regolazioni nazionali per i mercati dei servizi.

E' proprio questa eterogeneità ad incrementare i costi per i fornitori di servizi.

Capitolo 2. Analisi degli effetti economici conseguenti all'applicazione della Direttiva Servizi nei settori interessati

Lo studio si concluderà affermando che l'implementazione della direttiva servizi porterà ad un sostanziale incremento nel commercio dei servizi all'interno dell'Unione Europea e negli investimenti diretti in servizi, sempre all'interno dell'Unione Europea.

Un punto importante da tenere in considerazione prima di effettuare questo studio è quello della distinzione che esiste tra intensità di regolazione ed eterogeneità di regolazione.

Supponiamo che tutti gli Stati Membri abbiano da rispettare i medesimi requisiti di qualificazione per poter produrre ed erogare prodotti in uno specifico settore di servizi: a questo punto, i costi di qualificazione diventano dei costi fissi per tutte le imprese di quel settore, così qualsiasi impresa potrà espandersi andando a prestare il suo servizio all'interno di un altro Stato Membro poiché questo presenterà gli stessi costi fissi.

Il quadro cambierebbe nel caso in cui ciascuno Stato Membro possedesse diversi criteri di qualificazione: in tal caso questi si trasformerebbero in costi fissi aggiuntivi da dover sopportare prima di poter entrare in un altro Stato.

La conseguenza è che l'eterogeneità nella regolazione crea delle severe restrizioni nelle economie intra-europee.

Così, questi costi legati all'eterogeneità dei requisiti richiesti, rendono complicato per le piccole e medie imprese prestare il proprio servizio all'interno di un altro Stato Membro, non bisogna però dimenticare che è proprio da questa tipologia di impresa che proviene la maggiore fornitura di servizi.

Come già detto in precedenza, quello del "principio del paese d'origine", è proprio l'elemento chiave di questa proposta di direttiva; in base ad esso infatti un servizio incontra solo la regolazione del paese d'origine per poter

essere prestato e non dovrà confrontarsi con la regolazione aggiuntiva del Paese nel quale il servizio viene prestato.

L'introduzione di questo principio implica in pratica che gli Stati Membri dell'Unione Europea, per esportare un proprio servizio all'interno dell'Unione, manterranno la propria regolazione d'origine.

Per quantificare gli effetti della proposta di direttiva verranno utilizzati degli indicatori di regolazione sviluppati dall'OECD e ci si concentrerà sulla regolazione del mercato dei servizi e sulle restrizioni agli investimenti diretti esterni.

Basandosi su degli input diretti provenienti dai Governi Membri l'OECD ha sviluppato un dettagliato database riguardante la regolazione dei prodotti che verrà in seguito utilizzato per costruire un nuovo indicatore bilaterale circa l'eterogeneità nella regolazione.

Per ogni coppia di Stati EU si procederà ad una dettagliata comparazione della regolazione del mercato dei prodotti utilizzando circa duecento differenti notizie sulla regolazione.

Le differenze tra ogni coppia di Stati verranno tradotte in un indicatore quantitativo per l'eterogeneità delle politiche.

Basandosi su questa procedura, si formula una matrice di un paio di giudizi o somme di indicatori per l'eterogeneità delle regolazioni di tutte le combinazioni di Stati EU.

La tabella seguente ci mostra dove le misure di regolazione avranno il loro maggiore impatto e come questo andrà ad incidere sugli aspetti dell'eterogeneità della regolazione nei mercati dei servizi.

La tabella si basa su delle analisi dettagliate circa la concordanza tra il database OECD e gli aspetti coperti dalla proposta di direttiva.

Capitolo 2. Analisi degli effetti economici conseguenti all'applicazione della Direttiva Servizi nei settori interessati

| Componenti di eterogeneità e domini coperti dalle politiche | Numero di punti confrontati nel database | Peso in % del num di punti di confronto | Range di impatti previsti della direttiva sull'eterogeneità della regolazione |
|--|--|---|---|
| Opacità regolatorio/ amministrativa | 13 | 7.1 | Riduz. 66-77% |
| Barriere esplicite al commercio ed agli investimenti | 14 | 7.7 | Riduz. 73-78% |
| Altre barriere esteriori | 5 | 2.7 | Riduz. 80% |
| Carichi amministrativi | 45 | 24.6 | Riduz. 34-46% |
| Barriere alla concorrenza | 61 | 33.3 | Riduz. 29-37% |
| Controllo dello Stato | 45 | 24.6 | Riduz. 3-6% |
| Indicatore tot di eterogeneità PMR (regolazione mrk prodotti) | 183 | 100 | Rid. 31-38% |

L'analisi empirica mostra che il livello e l'eterogeneità della regolazione tra gli Stati hanno un significativo effetto negativo sul commercio bilaterale nei servizi.

Vari metodi di stima portano ad un risultato simile: l'intensità della regolazione e la sua eterogeneità sono variabili che intaccano significativamente il volume degli scambi nel mercato dei servizi. In particolare:

- un alto livello di regolazione interna ha un impatto negativo sui servizi esportati dal paese d'origine ed un impatto negativo sui servizi importati da altri Paesi Membri;
- l'eterogeneità è uno degli aspetti della regolazione del mercato dei prodotti che ha un impatto marcatamente negativo sul commercio dei servizi (le cosiddette Barriere alla Concorrenza).

Infine verranno utilizzati i coefficienti stimati tramite le regressioni come basi per quantificare l'impatto potenziale della proposta UE all'interno del mercato dei servizi: saranno quantificati gli effetti della piena implementazione della direttiva.

Lo studio si conclude affermando che la piena implementazione della proposta di direttiva potrebbe incrementare il commercio dei servizi dal 13 al 35%, mentre, per quanto riguarda gli investimenti diretti nei servizi nell'UE, questi si incrementeranno del 16-34%.

E questo incremento sarà dovuto senz'altro alla riduzione nell'eterogeneità delle regolazioni, cioè delle "Barriere alla Concorrenza".

2.6 Lo studio effettuato dal Copenhagen Economics

Tra i più importanti studi va però senz'altro ricordato, come detto in precedenza, quello del Copenhagen Economics che ha lo scopo di misurare attraverso degli indici, le barriere (di REDDITO e di COSTO) esistenti nel mercato interno dei servizi e, conseguentemente, calcolare il beneficio della loro rimozione.

La misurazione viene effettuata attraverso degli indici chiamati IMRIS (Internal Market Restrictiveness Index in Services) calcolati sia per le barriere interne che per quelle nei confronti di imprese esterne al Paese (IMRIS interno ed IMRIS esterno).

L'analisi delle barriere all'erogazione dei servizi viene effettuata mediante il superamento di 3 stage:

Stage 1

Identificare e quantificare le barriere all'erogazione dei servizi

Stage 2

Stimare i costi diretti e gli effetti sui prezzi

Stage 3

Stimare l'impatto sull'economia nel suo complesso

1. Nel primo stage, l'analisi è una dettagliata valutazione delle barriere presenti: la valutazione è basata su un set di domande oggettive e

dettagliate che riguardano le barriere all'erogazione di servizi nel Mercato Interno. Le domande sono organizzate in più di 40 sottocategorie; viene utilizzata una metodologia per trasformare queste informazioni "qualitative" riguardanti specifiche barriere, in una misura "quantitativa" chiamata IMRIS. Le barriere sono diverse per le imprese interne rispetto a quello delle imprese esterne. Così, viene stimato un IMRIS INTERNO ed un IMRIS ESTERNO, rispettivamente per la misurazione delle barriere che riguardano le imprese interne e le barriere che riguardano le imprese esterne. Tutti i cambiamenti legali che hanno un impatto sugli indici IMRIS sono inclusi nell'analisi, dal momento che è stato creato un nuovo set "specifico" di indici IMRIS interni ed esterni al fine di catturare i cambiamenti legali impliciti nella direttiva.

2. Nel secondo stage l'analisi viene applicata a dati riguardanti più di 275000 imprese in 19 Stati membri per effettuare una stima econometrica dell'impatto delle barriere all'erogazione dei servizi. Le barriere intaccano i prezzi in 2 modi:
 - Primo, alcune barriere servono a proteggere gli erogatori di servizi: questo riduce la concorrenza in quanto mette le aziende in condizione di applicare prezzi anche molto al di sopra dei costi; tali barriere sono le cosiddette barriere- RENDITA;
 - Secondo, alcune barriere creano costi reali per i fornitori di servizi; tali barriere sono le cosiddette barriere- COSTO.

L'analisi viene svolta valutando contemporaneamente l'impatto sia delle barriere di rendita, sia delle barriere di costo. In seguito questi impatti vengono traslati all'interno di tariffari equivalenti. Questi tariffari equivalenti possono essere pensati come tasse ipotetiche che

vengono calcolate per creare un effetto economico equivalente agli effetti economici delle attuali barriere misurate dagli indici IMRIS.

3. Nel terzo stage, vengono utilizzate le stime dei tariffari equivalenti per calcolare l'impatto delle barriere nel modello CETM (Copenhagen Economics Trade Model). Questo è un modello globale, multi-regionale computabile a un modello di equilibrio generale. Il modello "cattura" tutti i collegamenti tra i settori diversi dell'economia al fine di avere una valutazione economica globale delle barriere all'erogazione dei servizi. Questo è importante perché la riduzione delle barriere all'erogazione dei servizi, potrebbe ridurre il prezzo dei servizi.

REGIONI E SETTORI PRESENTI nel CETM

| Regioni | Settori |
|--------------------|-------------------------------|
| 1. Austria | 1. Professioni regolate |
| 2. Belgio | 2. Servizi di business |
| 3. Cipro | 3. Commercio di distribuzione |
| 4. Repubblica Ceca | 4. Servizi di costruzione |
| 5. Danimarca | 5. Altri servizi |
| 6. Estonia | 6. Servizi di government |
| 7. Finlandia | 7. Resto dell'economia |
| 8. Francia | |
| 9. Germania | |
| 10. Grecia | |
| 11. Ungheria | |
| 12. Irlanda | |

| | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none">13. Italia14. Lettonia15. Lituania16. Lussemburgo17. Malta18. Paesi Bassi19. Polonia20. Portogallo21. Repubblica Slovacca22. Slovenia23. Spagna24. Svezia25. Regno Unito26. Resto del mondo | |
|--|--|

METODOLOGIA IMRIS

L'IMRIS misura le barriere del Mercato Interno dei servizi utilizzando una metodologia basata su degli indici.

Una metodologia basata sugli indici è un sistema di punteggi e di pesi che vengono utilizzati per convertire le informazioni qualitative che riguardano le barriere, in informazioni quantitative.

L'indice IMRIS, in particolare, riflette il numero di barriere presenti e l'importanza relativa alle loro effettive restrizioni.

L'IMRIS si basa su domande oggettive che riguardano le legislazioni e le altre barriere alla fornitura di servizi; queste informazioni devono essere strutturate in ordine al fine di consentire la creazione di indicatori quantitativi pratici e che siano , in ultima istanza, utili.

Capitolo 2. Analisi degli effetti economici conseguenti all'applicazione della Direttiva Servizi nei settori interessati

Viene poi costruita una struttura gerarchica contenente gli indici, all'interno della quale, le specifiche restrizioni vengono valutate e, ad ognuna, viene assegnato un punteggio.

Questi punteggi vengono sommati in indici aggregati.

Il vantaggio di questo approccio è quello di fornire un chiaro collegamento tra, restrizioni specifiche e dettagliate da un lato, e l'indice utilizzato nell'analisi economica dall'altro.

L'analisi in questione è caratterizzata da 5 livelli e per ogni Stato Membro vengono valutati 4 settori.

Le barriere vengono valutate in diversi gradi/stadi della catena del valore: tutto questo viene fatto dividendo la catena del valore in 7 categorie che descrivono diversi tipi di barriere.

Queste 7 categorie sono in seguito suddivise in sotto-categorie contenenti domande specifiche riguardanti le restrizioni nell'erogazione dei servizi.

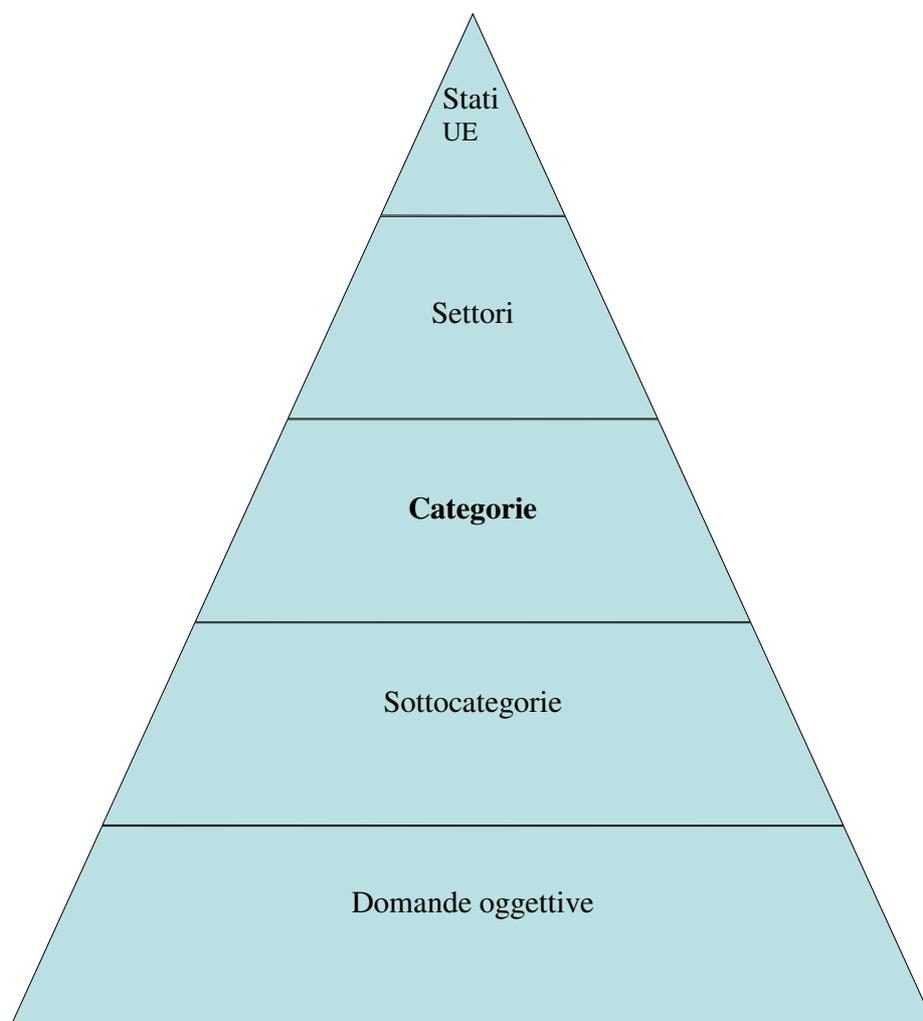


Figura 1 - LIVELLI NELLA METODOLOGIA IMRIS

I valori IMRIS possono essere aggregati all'interno di livelli differenti. L'analisi econometrica che si andrà a svolgere, si baserà sugli indici IMRIS calcolati sul LIVELLO-CATEGORIA: il dataset contiene un indice per ogni categoria in ogni settore in ogni Stato Membro. Nello studio che verrà effettuato, non sarà riportato un valore IMRIS per ciascuno Stato Membro, piuttosto verranno aggregati i valori IMRIS tra settori.

Ora si procederà alla descrizione dei diversi livelli dell'analisi.

STATI MEMBRI

Si procede alla descrizione delle barriere al Mercato Interno dei 15 Stati Membri e di 5 dei nuovi Stati Membri: Estonia, Lituania, Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca.

Le restrizioni che andranno a colpire le imprese interne e le imprese esterne, differiscono.

Una restrizione potrà essere:

- **NON-DISCRIMINATORIA:** apporterà delle restrizioni in maniera equa, sia alle imprese interne che alle imprese esterne;
- **DISCRIMINATORIA:** apporterà delle restrizioni solo alle imprese esterne, o apporterà delle restrizioni maggiori alle imprese esterne rispetto a quelle interne.

Per esempio, restrizioni riguardanti i prezzi (fissazione di un prezzo massimo e di un prezzo minimo) vengono applicate sia alle imprese interne che a quelle esterne; donde queste regole sono non discriminatorie.

Dall'altro lato invece, requisiti di nazionalità, rappresentano restrizioni solo per le imprese esterne e così, saranno considerati discriminatori.

Inoltre, alcune restrizioni potrebbero avere un impatto maggiore sulle imprese esterne rispetto a quelle interne.

Per esempio, le restrizioni sull'impiego temporaneo di lavoratori esterni, colpiranno maggiormente le imprese esterne rispetto a quelle interne.

Capitolo 2. Analisi degli effetti economici conseguenti all'applicazione della Direttiva Servizi nei settori interessati

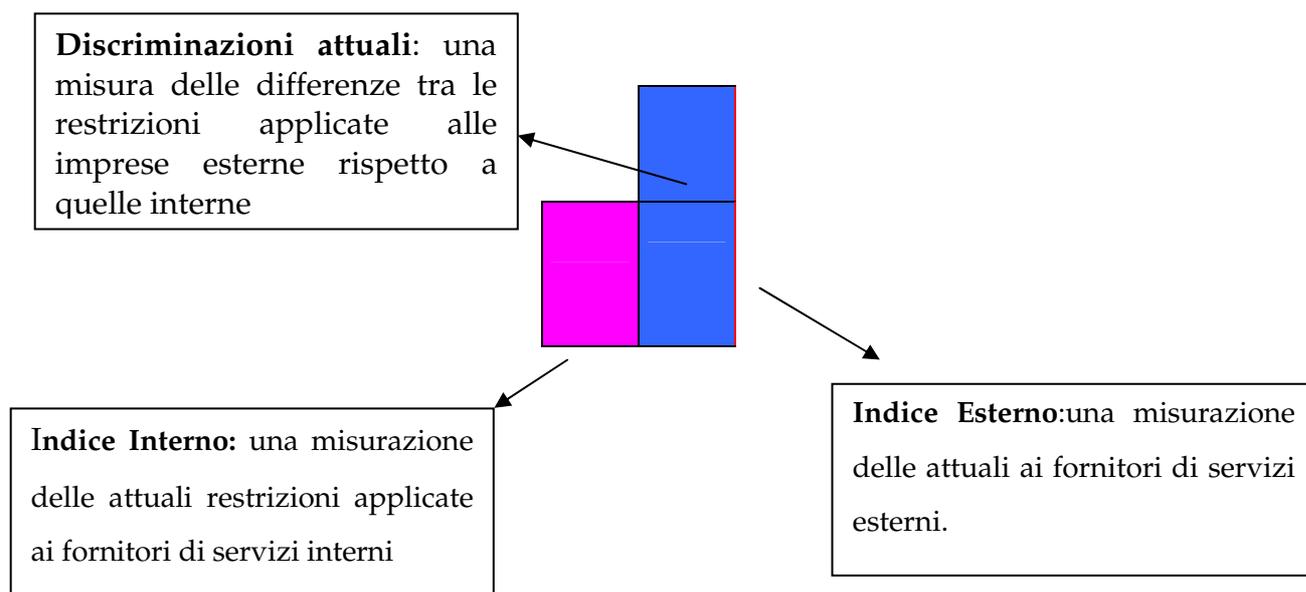
Verranno calcolati contemporaneamente un IMRIS Interno ed un IMRIS esterno: l'IMRIS interno calcola la gravità delle restrizioni al rifornimento di servizi in uno specifico Stato Membro per i fornitori di servizi interni; mentre, l'IMRIS esterno misura la gravità delle restrizioni al rifornimento di servizi in uno specifico Stato Membro per i fornitori di servizi esterni.

L'IMRIS Esterno è, per definizione, più grande dell'IMRIS Interno poiché cattura alcune categorie di restrizioni che includono discriminazioni dirette nei confronti di fornitori di servizi esterni ed inoltre perché alcune restrizioni sono considerate essere molto più restrittive per le imprese esterne.

La differenza che esiste tra IMRIS Esterno ed IMRIS Interno può essere interpretata come la parte discriminatoria delle barriere.

Se l'IMRIS Interno e l'IMRIS Esterno avessero lo stesso valore, lo Stato Membro sarebbe considerato come non-discriminatorio poiché vorrebbe dire che lo Stato in questione non imporrebbe barriere aggiuntive alle imprese esterne rispetto a quelle interne.

Nella figura seguente andremo a vedere gli indici Interno ed Esterno come illustrati da McGuire nel 2002.



L'IMRIS esterno non fa distinzione tra gli Stati d'origine per quanto riguarda i fornitori di servizi: questo sta a significare che l'IMRIS Esterno fino ad un certo punto è sottostimato per i fornitori di servizi esterni che sono originari di uno Stato più lontano e sovrastimato per fornitori di servizi esterni che provengono da uno Stato più vicino. Questo può avvenire perché alcune barriere sono più piccole per i fornitori di servizi di Stati vicini rispetto a quelle di fornitori di servizi che provengono da Stati più lontani.

Per esempio, sarà più facile per un'impresa tedesca esportare i propri servizi nei Paesi Bassi rispetto ad un'impresa Portoghese.

Ci sarebbe bisogno di misurare la distanza tra i linguaggi, tra le specifiche legislazioni e culture ma non si è riuscito a trovare un modo soddisfacente per misurare queste differenze.

Così si è stabilito di non inserire queste informazioni nel calcolo dell'IMRIS.

Le barriere riguardanti i linguaggi e la cultura non sono rilevanti per l'analisi dei diversi scenari in quanto queste barriere non sono colpite da regolazione.

Per quanto riguarda i fornitori di servizi che provengono da Stati che non fanno parte dell'Unione Europea (extra Europei), in linea di principio, questi si trovano a dover affrontare barriere più alte rispetto alle imprese Intra-EU.

Tuttavia, si è deciso di calcolare un solo IMRIS Esterno; così, non distinguiamo tra imprese intra-europee ed imprese extra-europee.

E ci sono 3 ragioni per questo:

- i. Primo, si potrebbero non trovare sufficienti dati circa le barriere extra-europee;
- ii. Secondo, molte delle barriere saranno le stesse, sia per le imprese esterne intra-europee, sia per quelle esterne extra-europee; donde, dovrebbero esserci piccole

differenze tra l'IMRIS Esterno delle imprese intra-europee e quello delle imprese extra-europee;

- iii. Terzo, spesso risulta essere molto difficile nella pratica distinguere tra imprese intra-europee ed imprese extra-europee; questo perché, quando un'impresa si stabilisce in uno Stato Membro, questa diviene automaticamente un'impresa intra-europea e sarà assoggettata perfettamente alle medesime barriere delle altre imprese europee. Per esempio, "Coca Cola" è in realtà un'impresa intra-EU in quanto si è stabilita in tutti gli Stati Membri.

SETTORI

Si procede poi ad esaminare 4 tipologie di servizi: ragioneria, vendita al minuto, vendita all'ingrosso e servizi di intermediazione.

I servizi vengono scelti tra quelli relativi a servizi connessi alle aziende come definiti dalla Commissione Europea (box seguente).

Esiste un certo numero di criteri che ci aiuta a scegliere questi settori:

- Primo, i settori sono tutti inclusi nella proposta di direttiva servizi;
- Secondo, i 4 settori rappresentano diverse tipologie di servizi connessi alle imprese ma tutti e 4 provvedono alla fornitura di servizi che poi verranno utilizzati come input in altre aziende;

Capitolo 2. Analisi degli effetti economici conseguenti all'applicazione della Direttiva Servizi nei settori interessati

- Terzo, basandosi sui dati disponibili all'interno dell'Eurostat database che questi 4 settori rappresentano una ragionevole parte del valore aggiunto;
- Quarto, tutti e 4 i settori includono sia piccole- medie imprese, sia grandi imprese multinazionali.

Un ultimo criterio è quello legato al fatto che tutte le informazioni riguardanti le barriere in questi settori sono disponibili.

Box: servizi connessi alle imprese (Commissione Europea 2003)

Servizi di business: rientrano in questo gruppo i servizi legati alla conoscenza (servizi professionali, es. consulenze) e servizi “ di esercizio” quali per esempio servizi di sicurezza e di pulizia industriale.

Commercio di distribuzione: rientrano in questo gruppo le imprese che si occupano di distribuzione di servizi verso gli altri settori dell'economia e verso il consumatore finale.

Servizi di rete: in questo gruppo rientrano i fornitori di gas, di elettricità e di acqua, e di servizi di trasporto e di comunicazione.

Servizi finanziari: questo gruppo racchiude imprese che offrono servizi di intermediazione finanziaria quali banche e compagnie di assicurazione.

CATEGORIE

La metodologia basata sugli indici viene applicata anche in altri studi che classificano solitamente le barriere in 2 modi:

- **STABILIMENTO:** l'abilità del fornitore di servizi di stabilirsi “fisicamente” attraverso degli outlets in uno Stato e fornire i servizi attraverso questi outlets;

Capitolo 2. Analisi degli effetti economici conseguenti all'applicazione della Direttiva Servizi nei settori interessati

- **OPERAZIONI IN CORSO:** le operazioni che un fornitore di servizi deve svolgere dopo che, oltrepassando la frontiera, entra in uno Stato Membro. Le restrizioni riguardano la distribuzione di servizi ed il consumo all'estero.

Per migliorare questa classifica costituita da sole 2 categorie, classifichiamo le barriere inserendole all'interno di 7 diverse categorie concordate con la Commissione Europea. La Commissione Europea distingue tra le barriere che sono attive in 6 diversi livelli della catena economica del valore e l'ultima categoria che riguarda le barriere non legali.

CATEGORIE

| NUMERI | CATEGORIE | NUMERO DI SOTTOCATEGORIE |
|--------|----------------------|--------------------------|
| 1 | STABILIMENTO | 7 |
| 2 | USI DEGLI INPUT | 5 |
| 3 | PROMOZIONE | 8 |
| 4 | DISTRIBUZIONE | 5 |
| 5 | VENDITE DI SERVIZI | 5 |
| 6 | ASPETTI POST VENDITA | 4 |
| 7 | BARRIERE NON LEGALI | 4 |

VEDI: Copenhagen Economics IMRIS database

Capitolo 2. Analisi degli effetti economici conseguenti all'applicazione della Direttiva Servizi nei settori interessati

La prima categoria contiene barriere legali allo stabilimento. Le categorie comprese tra la 2 e la 6 contengono le barriere legali alle "operazioni in corso"; infine, la categoria 7 contiene informazioni riguardanti le barriere non legali, quali per esempio le barriere culturali e le barriere legate alla mancanza di informazioni circa le compagnie esterne.

SOTTO-CATEGORIE

Nel rapporto sullo stato del Mercato Interno la Commissione Europea identifica una lista completa di sotto-categorie.

Per esempio, per quanto riguarda la categoria "stabilimento" sono riportate 7 sotto-categorie.

Esempio di sotto-categorie

| Livello della catena del valore | Sotto-categorie |
|---|---|
| 1. Stabilimento dei fornitori di servizi | 1.1 monopoli ed altre restrizioni quantitative 1.2 requisiti di nazionalità o di residenza 1.3 procedure di autorizzazione e di registrazione 1.4 restrizioni sulle attività multi-disciplinari 1.5 forma legale 1.6 qualifiche professionali 1.7 condizioni concernenti l'esercizio dell'attività di servizi |

Viene assegnato ad ogni sotto-categoria un peso compreso tra 0 e 1 secondo l'importanza della sotto-categoria in questione.

I pesi sono qualificati e valutati in base all'importanza delle sotto-categorie: viene assegnato un punteggio elevato a quelle sotto-categorie che si assume avranno un ampio impatto economico, ed un punteggio più basso a quelle sotto-categorie che si assume avranno un limitato impatto economico.

Si utilizzano gli stessi pesi in tutti i settori, ma vengono utilizzati pesi differenti a seconda che ci si trovi davanti ad un indice Interno o ad un indice Esterno.

I pesi per gli indici esterni sono più grandi (o uguali) di quelli per gli indici interni; questo perché, come detto in precedenza, alcune barriere, sia legali che non legali, colpiscono maggiormente le imprese Esterne rispetto a quelle Interne.

DOMANDE OGGETTIVE

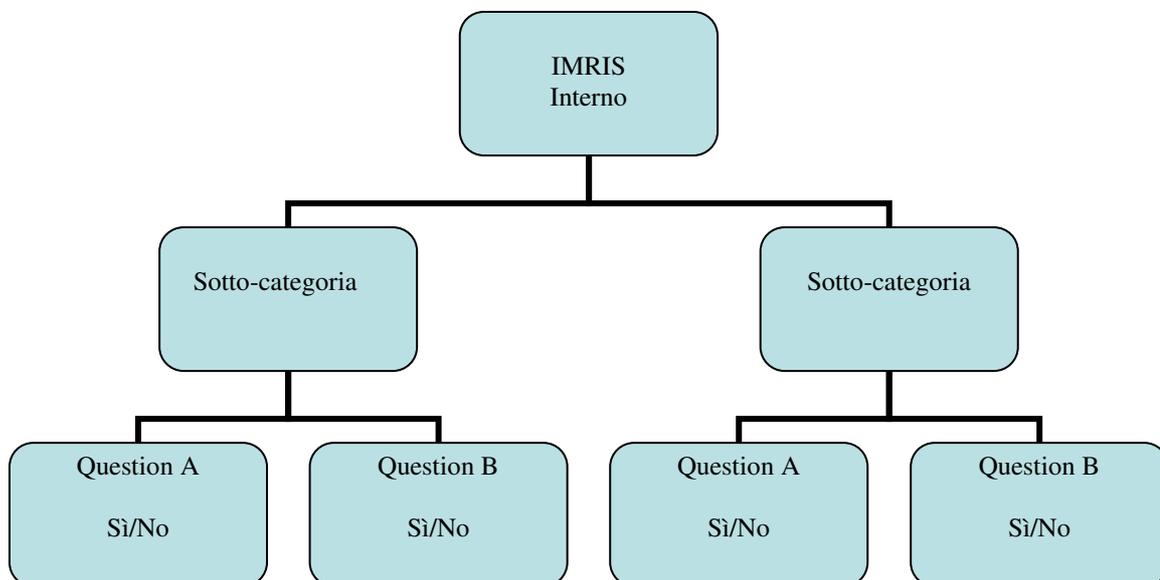
Il livello-base dell'analisi ed il punto focale per il calcolo dell'IMRIS è costituito dalle risposte ad un certo numero di domande oggettive riguardanti le restrizioni di ogni sotto-categoria.

Ad ogni restrizione viene attribuito un punteggio compreso tra 0 (poco restrittiva) e 1 (molto restrittiva).

I punteggi specifici si basano su una valutazione qualificata ma oggettiva, circa la severità di uno specifico tipo di restrizioni.

Se la risposta alla domanda è SI', il punteggio specifico della restrizione va a sommarsi a quello della sotto-categoria.

SCHEMA RIASSUNTIVO PER IL CALCOLO DELL'IMRIS



Ogni categoria è suddivisa in un certo numero di sottocategorie.

Per esempio, la categoria “Stabilimento” possiede 10 sottocategorie.

Si procede all’assegnazione di un peso per ogni sotto-categoria; vengono utilizzati differenti pesi per calcolare l’IMRIS Interno e l’IMRIS Esterno, ma identici pesi per la medesima tipologia di imprese all’interno attraverso i vari settori.

Sottocategorie per lo Stabilimento

| 1.STABILIMENTO | PESO ESTERNO | PESO INTERNO | PERTINENTE ALLE IMPRESE ESTERNE | PERTINENTE ALLE IMPRESE INTERNE |
|---|---------------------|---------------------|--|--|
| 1.1 Monopoli ed altre restrizioni quantitative | 0.125 | 0.125 | 1 | 1 |
| 1.2 Requisiti di | 0.200 | No | 1 | 0 |

Capitolo 2. Analisi degli effetti economici conseguenti all'applicazione della Direttiva Servizi nei settori interessati

| 1.STABILIMENTO | PESO ESTERNO | PESO INTERNO | PERTINENTE ALLE IMPRESE ESTERNE | PERTINENTE ALLE IMPRESE INTERNE |
|--|---------------------|---------------------|--|--|
| 1.3 nazionalità o residenza | 0.100 | 0.100 | 1 | 1 |
| 1.3 Procedure di autorizzazione e registrazione | 0.100 | 0.100 | 1 | 1 |
| 1.4a Restrizioni sulle attività multi-disciplinari | 0.050 | No | 1 | 0 |
| 1.4b Altre Restrizioni sulle attività multi-discip | 0.150 | No | 1 | 0 |
| 1.5 Forma legale | 0.100 | No | 1 | 0 |
| 1.6 a Qualifiche professionali (impr ester) | No | 0.075 | 0 | 1 |
| 1.6 b Qualifiche professionali (impr int) | 0.125 | 0.125 | 1 | 1 |
| 1.7 Condizioni all'esercizio dell'attività di servizi | 0.050 | 0.025 | 1 | 1 |
| 1.8 Controllo dello Stato | | | | |

Vedi Copenhagen Economics IMRIS database

Non tutte le categorie sono rilevanti per calcolare l'IMRIS Interno.

Per esempio, i requisiti di nazionalità o residenza sono rilevanti per il calcolo dell'IMRIS Esterno ma non lo sono per il calcolo di quello Interno.

Si calcola un punteggio delle ristrettezza di ogni sotto-categoria; il punteggio è basato su domande oggettive alle quali si risponde con sì o no.

Le restrizioni sono multi-dimensionali e vengono "catturate" per il calcolo dei punteggi delle sotto-categorie in 2 modi:

- per alcune categorie le restrizioni sono esclusive; in queste sotto-categorie viene stilata una lista contenente un numero di possibili dichiarazioni circa le barriere presenti nelle sotto-categorie in questione. Verrà poi assegnato un punteggio specifico alle dichiarazioni che in seguito verranno raccolte in base a quanto siano restrittive le barriere. Viene scelta la dichiarazione che meglio si adatta alla sotto-categoria in questione, così otterremo il punteggio per la sotto-categoria in questione. Per esempio, volendo descrivere quello che accade in Austria, si risponderà sì alla dichiarazione "monopoli e restrizioni quantitative all'accesso delle attività". Questo è il tipo di barriere più restrittivo in questa sotto-categoria. Così, il punteggio specifico sarà 1.000 che in seguito diventerà il punteggio della sotto-categoria stessa. Se invece si fosse risposto "sì" alla dichiarazione "monopolio all'accesso delle attività (restrizioni non quantitative)", il punteggio della sotto-categoria sarebbe stato 0.750.

Osserviamo in tabella:

Punteggio della sotto-categoria per "Monopoli ed altre restrizioni quantitative" per lo stabilimento in Austria

Capitolo 2. Analisi degli effetti economici conseguenti all'applicazione della Direttiva Servizi nei settori interessati

| 1.1 Monopolio ed altre restrizioni quantitative | Punteggio specifico | Risposta oggettiva | Punteggio della Sotto-categoria |
|--|----------------------------|---------------------------|--|
| Monopolio ed altre restrizioni quantitative all'accesso delle attività | 1.000 | Sì | 1.000 |
| Monopolio all'accesso delle attività (restrizioni non quantitative) | 0.750 | No | |
| Restrizioni quantitative all'accesso delle attività | 0.375 | No | |
| No restrizioni all'accesso delle attività | 0.000 | No | |

- per altre sotto-categorie, le restrizioni sono additive per natura. In queste sotto-categorie, si assegna uno specifico punteggio ad ogni restrizione. In seguito sarà calcolato il punteggio della sotto-categoria sommando i punteggi specifici di tutte le restrizioni che sono presenti in quel posto.

Per esempio, cerchiamo 3 restrizioni sulle attività multi-disciplinari che creano barriere allo stabilimento. Per esempio, in Austria, 2 di queste restrizioni sono applicate, così il punteggio della sotto-categoria sarà 0.825.

Osserviamo in tabella:

Punteggio per la sotto-categoria "Restrizioni sulle attività multi-disciplinari" per lo stabilimento in Austria

| 1.4.a. Restrizioni alle attività multi-disciplinari | Punteggio specifico | Risposta oggettiva | Punteggio della sotto-categoria |
|---|---------------------|--------------------|---------------------------------|
| Restrizioni sull'associazione con altre professioni | 0.325 | Sì | 0.825 |
| Restrizioni all'esercizio di diverse attività | 0.500 | Sì | |
| Restrizioni all'esercizio di attività in diverse località | 0.175 | No | |
| No restrizioni | 0.000 | No | |

Vedi Copenhagen Economics IMRIS database

Si utilizzano i pesi ed i punteggi di ogni sotto-categoria per calcolare l'IMRIS Interno. L'indice interno per la categoria delle restrizioni si calcola sommando i punteggi individuali moltiplicati per i suoi pesi relativi per tutte quelle barriere che sono rilevanti per le imprese locali.

Si passa attraverso il medesimo esercizio per calcolare l'IMRIS delle imprese Esterne.

Le barriere legali e non legali sono le stesse ma le barriere rischiano di essere molto più importanti per le imprese esterne rispetto a quelle interne per 2 ragioni:

- Primo, alcune sottocategorie sono rilevanti per le imprese esterne, ma non per le imprese domestiche e viceversa; i requisiti di residenza e di nazionalità sono invece rilevanti solo per le imprese esterne.
- Secondo, le barriere influenzeranno le imprese esterne rispetto a quelle interne: per catturare questo, si utilizzeranno diversi (più grandi) pesi nelle sottocategorie per calcolare l'IMRIS esterno.

I punteggi specifici sono gli stessi sia per le imprese interne che per le imprese esterne; i punteggi specifici sono definiti dalla severità delle restrizioni specifiche: questo significa che i punteggi delle sottocategorie sono i medesimi sia per le imprese interne che per quelle esterne perché i punteggi delle sottocategorie sono indicatori del numero di restrizioni e delle loro ristrettezze.

2.7 Impatto economico della rimozione delle barriere al commercio dei servizi

L'analisi dello scenario è basata sulla proposta di Direttiva Servizi.

La Direttiva Servizi copre un ampio range di fornitori di servizi.

Vengono ipotizzati 2 scenari:

- Direct policy impact scenario;
- Extended impact scenario.

ANALYSED SCENARIOS

| | Benchmark Scenario | Direct policy Impact scenario | Extended impact Scenario |
|---|--------------------|----------------------------------|----------------------------------|
| Barrier estimates | Current | Updated to reflect The Directive | Updated to reflect The Directive |
| Different “de facto” Barriers for domestic and Foreign firms | Yes | Yes | No |

Nel **Direct policy impact scenario** viene analizzata la situazione che emerge quando tutti gli Stati membri hanno implementato la Direttiva.

A riguardo vengono creati specifici indici IMRIS per “catturare” i cambiamenti legali conseguenti all'applicazione della direttiva.

La misurazione delle barriere riflette una discriminazione “de facto”: le imprese esterne dovranno affrontare barriere più alte rispetto alle imprese interne per un certo numero di ragioni:

- Primo: potrebbero esserci subito delle discriminazioni legali;
- Secondo: alcune regole sono molto più restrittive per le imprese esterne rispetto alle imprese interne;
- Terzo: le disparità di regolazione tra gli Stati membri creano barriere alle operazioni che intendono svolgere le imprese esterne;
- Quarto: le barriere non legali come per esempio il linguaggio, intaccano solo le imprese esterne.

Quindi, le riforme di regolazione che intendono rimuovere solo le barriere legali, come per esempio la Direttiva Servizi stessa, non saranno sufficienti ad equiparare tutte le barriere che le imprese interne ed esterne dovranno affrontare.

Nel **Extended impact** si assume che, in seguito all'implementazione della Direttiva Servizi, l'integrazione del Mercato Interno sarà così completa che le imprese esterne dovranno affrontare le medesime barriere de facto che si troveranno a dover affrontare le imprese interne.

In seguito lo scenario assume che le disparità di regolazione e le barriere non legali non saranno più sfavorevoli nei confronti delle imprese esterne.

Il risultato finale ci suggerisce quindi che la riduzione delle barriere all'erogazione dei servizi porterà dei significativi benefici sia a favore dei consumatori che a favore delle imprese in tutti gli Stati Membri:

- **LA DIRETTIVA SERVIZI PRODURRÀ UN SIGNIFICATIVO GUADAGNO ECONOMICO:** i consumatori Europei, le imprese ed i Governi, beneficeranno di una più elevata occupazione e di un incremento dei salari. L'aumento totale di welfare per l'Unione Europea è approssimativamente dello 0,6% ed il welfare si incrementerà in tutti gli Stati Membri. Questo corrisponde ad un equivalente in denaro di 37 miliardi di Euro. In entrambi i casi, gli aumenti economici sono spiegati dall'impatto di una concorrenza più forte e dalla riduzione dei costi nel settore dei servizi all'interno dell'Unione Europea. In entrambi i casi, i guadagni economici sono spiegati dagli impatti di una concorrenza più forte e dalla riduzione dei costi del settore dei servizi nell'Unione Europea.

- **I PREZZI DEI SERVIZI DIMINUIRANNO NEI SETTORI COPERTI DALLA DIRETTIVA:** una concorrenza più forte, ridurrà artificialmente i prezzi gonfiati; questo andrà a beneficio sia dei consumatori che delle imprese utilizzando i servizi coperti come inputs. Gli aumenti di produttività renderanno possibile la creazione di un più elevato valore aggiunto.
- **GLI OUTPUT AUMENTERANNO IN TUTTI I SETTORI DELL'ECONOMIA DELL'UNIONE EUROPEA:** output e valore aggiunto cresceranno attraverso tutti i settori ed i servizi si espanderanno considerevolmente. In termini monetari, il valore aggiunto in totale crescerà fino a 33 miliardi di euro. La crescita dell'attività economica stimolerà la creazione di nuovi lavori.
- **NUOVI LAVORI SARANNO CREATI IN TUTTI GLI STATI MEMBRI:** l'occupazione totale aumenterà ma le miglierie nella produzione e la riallocazione dei lavori, faranno sì che l'occupazione diminuisca in alcuni settori. La creazione di lavoro è molto intensa in quei settori in cui le barriere sono maggiormente ridotte. L'occupazione si dovrebbe incrementare di circa 600000 unità all'interno dell'Unione Europea. I consumatori beneficeranno anche di salari più elevati.
- **IL COMMERCIO NEI SERVIZI SARA' INTENSIFICATO:** il Mercato Interno diventerà molto più integrato e come risultato vi sarà un aumento degli scambi nel settore dei servizi.

La successiva tabella mostrerà gli effetti aggregati dei due scenari dell'Unione Europea. Si enfatizza come i benefici economici della Direttiva Servizi debbano essere sommati parimenti ai consumatori e alle imprese:

- i consumatori avranno prezzi più bassi, una maggiore varietà di servizi, salari più elevati ed un incremento di occupazione.
- Le imprese avranno benefici derivanti da un mercato più ampio, un incremento di produttività ed un valore aggiunto più elevato.

2.8 Effetti economici della Direttiva Servizi per l'UE

| | Direct policy impact scenario | Extended impact scenario |
|---------------------|-------------------------------|--------------------------|
| Welfare | 0,6% | 0,7% |
| Salari reali | 0,4% | 0,4% |
| Occupazione | 0,3% | 0,3% |

In queste tabelle viene considerata la direttiva come nella sua proposta originale e cioè contenente il "principio del paese d'origine".

Imposte equivalenti agli ostacoli al commercio dei servizi, media ponderata UE, scenario senza interventi, 2005

| | Professioni regolamentate | | Servizi alle imprese | | Distribuzione (ingrosso e dettaglio) | |
|----------------------------|---------------------------|---------|----------------------|---------|--------------------------------------|---------|
| | Livello nazionale | Eestero | Livello nazionale | Eestero | Livello nazionale | Eestero |
| Barriere di rendita | 5,5 | 11,0 | 0,2 | 0,9 | 2,4 | 3,1 |
| Barriere di costo | 9,3 | 11,8 | 1,3 | 0,7 | 0,9 | 1,2 |

Fonte: Copenhagen economics

Imposte equivalenti, media ponderata UE, scenario a direttiva (versione 2004) interamente applicata (valori percentuali)

| | Professioni regolamentate | | Servizi alle imprese | | Distribuzione (ingrosso e dettaglio) | |
|----------------------------|---------------------------|---------|----------------------|---------|--------------------------------------|---------|
| | Livello nazionale | Eestero | Livello nazionale | Eestero | Livello nazionale | Eestero |
| Barriere di rendita | 0,2 | 5,6 | 0,0 | 0,5 | 0,5 | 1,0 |
| Barriere di costo | 3,0 | 2,5 | 1,2 | 0,4 | 0,3 | 0,5 |

Fonte: Copenhagen economics

Osservando le tabelle, notiamo innanzitutto che il primo effetto della direttiva è quello di ridurre drasticamente "l'imposta implicita" collegata alla presenza di barriere di rendita e di costo nelle economie dei paesi europei.

In particolare, le barriere sarebbero drasticamente ridotte dove sono più alte, cioè in quelle professioni regolamentate (es. ordini professionali) e nel commercio; mentre l'impatto sarebbe minore , anche se pur sempre positivo, nei servizi alle imprese, in quanto già scarsamente protetti da barriere di costo o di rendita.

Un altro settore fortemente interessato, del quale però non si hanno sufficienti informazioni e dati, è quello delle costruzioni.

Altre stime, che sono state ottenute grazie a metodologie diverse, si concentrano sugli effetti della liberalizzazione sul commercio e sugli investimenti esteri intra-europei.

Come già detto, la proposta di direttiva nella sua versione iniziale, mirava a ridurre l'eterogeneità delle regolamentazioni attraverso l'introduzione di un'architettura comune minima ed il principio del paese d'origine, così i costi di estendere la propria impresa ad un altro paese membro sarebbero stati ridotti in misura significativa e questo, nelle stime dello studio, avrebbe portato il commercio intra-europeo dei servizi a crescere tra il 20 ed il 35 per cento.

Tutte queste stime vengono condotte a livello aggregato e nonostante questo, in quasi tutte le ricerche, la distribuzione dei guadagni e delle perdite non è considerata un grave problema.

Innanzitutto perché la liberalizzazione dei servizi è vista come un gioco a somma largamente positiva in cui tutti possono, almeno potenzialmente, guadagnare.

Per quanto riguarda la Commissione infatti, essa sostiene che, anche se l'occupazione totale crescerà, gli incrementi di produttività e la riallocazione dei lavoratori, implicheranno una caduta dell'occupazione in qualche settore. Inoltre, se si considera una logica strettamente ortodossa, il fatto che alcuni settori paghino le conseguenze di questa liberalizzazione, è visto come un processo temporaneo: "anche se il processo di aggiustamento può danneggiare alcuni gruppi nel breve periodo, si deve tenere in mente che saranno i cittadini europei nel loro complesso a beneficiare delle liberalizzazioni, dal momento che i prezzi scenderanno e nuovi posti di lavoro verranno creati.¹²

D'altro canto, vengono da più parti considerati inevitabili in quanto con o senza la direttiva sui servizi, non si possono evitare l'ascesa delle manifatture in Cina e l'esodo dei servizi terziari in India.

La distribuzione geografica dei benefici all'interno dell'Unione Europea resta però importante in quanto la presenza di ordinamenti diversi, seppure in parte armonizzati, e soprattutto di mercati del lavoro segmentati, non permette la piena convergenza di prezzi e salari.

Il Copenhagen Economics ha stimato ancora che i maggiori vantaggi, non si sarebbero realizzati nei nuovi paesi membri (come invece ritenevano gli oppositori alla direttiva), ma piuttosto in quei Paesi in cui le barriere di costo e di rendita sono più elevate (come l'Italia), perché lì si sarebbero sentiti maggiormente i benefici della concorrenza, nonché nei Paesi in cui i servizi hanno una grande incidenza sul reddito (come il Regno Unito e i Paesi Bassi).

Tutti questi studi hanno considerato anche l'effetto dell'esclusione del principio del paese d'origine: in termini di welfare si avrebbe uno scarto

¹² Vogt 2005 pag 20

Capitolo 2. Analisi degli effetti economici conseguenti all'applicazione della Direttiva Servizi nei settori interessati

relativo che oscilla tra -9% e il -7% rispetto all'applicazione della Direttiva con il PPO ed in termini di occupazione si avrebbe uno scarto di circa 12000 posti di lavoro (-2%).

Anche gli indici IMRIS risentirebbero di questa mancata applicazione del PPO e quindi diminuirebbero sensibilmente di meno rispetto a quanto previsto inizialmente.

Il livello di perdita generalizzata rispetto al guadagno derivante dall'applicazione della direttiva con il PPO annesso, stimato dal Copenhagen Economics a fronte dell'eliminazione del PPO, è fissato intorno al 10%.

Nel complesso quindi, questi studi, forniscono evidenze empiriche secondo cui, gli effetti della direttiva, benché inferiori rispetto a quelli che ci si poteva aspettare dalla proposta originale della Commissione Europea dovrebbero essere economicamente vantaggiosi per tutti gli Stati membri dell'Unione Europea.

E' fondamentale, quindi, che la direttiva venga attuata, a pieno titolo e con efficacia immediata, in tutti gli Stati membri per fare in modo che l'intera Unione Europea possa beneficiarne quanto prima.

Nella letteratura economica, come nella pubblicistica di stampo economico, la ragionevolezza della direttiva non viene insomma messa in discussione da nessuno.

Capitolo 3

3 La Direttiva Servizi ed il progetto “Legiferare meglio”

Uno degli obiettivi della politica europea per le imprese è quello di semplificare il quadro regolamentare e normativo, innalzandone al contempo la qualità; questo perché, suddetto quadro all'interno del quale le imprese operano, rappresenta uno dei fattori chiave della loro competitività.

Così, nel contesto della rinnovata strategia di Lisbona, la Commissione ha lanciato una strategia globale per “*Legiferare Meglio*” per contribuire al conseguimento di crescita ed occupazione.

La Direttiva Servizi si inserisce perfettamente all'interno del progetto Legiferare Meglio rispondendo esattamente a quanto richiesto dalla Commissione.

3.1 “Legiferare Meglio” mediante l'alleggerimento dell'iter amministrativo e burocratico

Oltre ai già citati obiettivi quali la creazione di un effettivo mercato interno dei servizi e quello di dare impulso alla crescita e all'occupazione, la

Capitolo 3. La Direttiva Servizi e il progetto "Legiferare Meglio"

Direttiva Servizi ne possiede un altro legato all'alleggerimento dell'iter amministrativo e burocratico che oggi ancora rappresenta una forte barriera allo sviluppo ed alla crescita.

La Direttiva Servizi è inserita infatti nell'ambito del progetto "Legiferare meglio" promosso dall'Unione Europea.

Afferma Barroso (Presidente della Commissione Europea):

Il diritto comunitario è l'essenza di ciò che rende l'Unione Europea speciale. Se non ci fosse, dovremmo affidarci alla cooperazione ed alla buona volontà, che, pur essendo componenti fondamentali per il funzionamento dell'Europa, non sono sufficienti a garantire le libertà ed i diritti di cui godono i cittadini europei di oggi.

Dobbiamo assicurarci che le leggi ed i regolamenti comunitari siano mirati, correttamente applicati al livello giusto e proporzionati rispetto alle necessità.

L'Europa attuale evolve rapidamente. Per affrontare le sfide che ci stanno di fronte, all'interno come all'esterno dell'Europa, le politiche, le leggi ed i regolamenti devono adattarsi al ritmo veloce del mutamento tecnologico, promuovere l'innovazione, tutelare il benessere e la sicurezza dei cittadini europei. Le pubbliche amministrazioni devono essere efficienti, flessibili ed avere obiettivi chiari. Questo è l'obiettivo che la Commissione europea si è fissata ed è il motivo per cui abbiamo fatto dell'iniziativa "Legiferare meglio" una delle nostre principali priorità.

In un'epoca come la nostra nella quale stanno pian piano scomparendo gli ostacoli legati ai movimenti delle merci, delle persone e dei servizi, se i cittadini si aspettano dai Governi garanzie di benessere e sicurezza, le imprese si aspettano che le autorità assicurino loro condizioni di concorrenza paritarie.

“Legiferare” è indispensabile per affrontare tali sfide sia a livello locale, sia a livello nazionale, sia a livello internazionale (si legifera infatti a livello locale, a livello nazionale ed a livello internazionale).

Può accadere però che talune disposizioni mal concepite e scarsamente ponderate risultino essere eccessive: questo incide negativamente sulle imprese, sul settore associativo, sulle autorità pubbliche e sui cittadini in generale.

Inoltre, non bisogna sottovalutare il fatto che le norme possono divenire obsolete in breve tempo, così i rapidi mutamenti della tecnologia, l'apertura dei mercati mondiali in continua espansione ed un accesso sempre maggiore all'informazione fanno sì che la regolamentazione debba essere costantemente riveduta ed aggiornata per essere al *“Passo con i tempi”*.

Legiferare a livello comunitario ha ridotto di molto le trafilie burocratiche infatti, una norma comune che viene applicata in tutti gli Stati membri, è cosa più semplice ed efficiente rispetto ad un complesso insieme di norme che trattano lo stesso argomento e che variano però a livello nazionale e regionale.

Il corpus del diritto comunitario si è accresciuto negli ultimi due decenni.

Così, con questa espansione della legislazione comunitaria divengono inevitabili casi di sovrapposizione e di duplicazione: alcune leggi e regolamenti comunitari che si sono sviluppati nel tempo offrono una possibilità di semplificazione al fine di eliminare tutto ciò che risulta essere

superfluo, bisogna inoltre necessariamente tener conto dell’effetto cumulativo delle diverse normative e ridurre di conseguenza eventuali prescrizioni che risultano essere ridondanti o sovrapposte.

A tal proposito, nel 2002, la Commissione Europea ha varato un’iniziativa ambiziosa per “legiferare meglio” con lo scopo di semplificare e migliorare l’ambiente normativo.

L’obiettivo principale di questa iniziativa è quello di ridurre la burocrazia, di migliorare la regolamentazione ed elaborare norme migliori sia per i consumatori che per le imprese.

Ciò significa adottare dei provvedimenti a livelli diversi dell’iter legislativo: esaminare le nuove iniziative, le proposte ancora in fase negoziale e la legislazione già pubblicata.

3.2 Accordo interistituzionale “Legiferare Meglio”

La semplificazione delle normative richiede un forte impegno politico da parte di tutte le istituzioni europee e degli Stati membri nel corso dell’intero iter legislativo : dalla preparazione delle proposte da parte della Commissione fino all’attuazione da parte degli Stati membri, passando attraverso l’adozione da parte del Consiglio e, in caso, del Parlamento europeo.

Ed è proprio da questa volontà di cooperazione da parte delle 3 Istituzioni in questione che nasce l’accordo interistituzionale “Legiferare meglio” del 31/12/2003; tale accordo stabilisce in particolare le modalità di cooperazione tra le 3 Istituzioni per poter legiferare meglio.

Le 3 Istituzioni sono innanzitutto d'accordo sul fatto che sussiste la necessità di coordinare meglio il processo legislativo; ciò comporta che esse si informino tempestivamente circa i loro progetti e lavori.

Si impegnano poi a migliorare la trasparenza e l'accessibilità dell'informazione per il cittadino, per esempio organizzando delle conferenze stampa comuni alle 3 istituzioni quando queste siano pervenute ad un accordo in codecisione.

Inoltre, per ogni proposta, la Commissione spiega e motiva di fronte al Parlamento europeo ed al Consiglio la scelta dello strumento legislativo e della base giuridica.

Le 3 istituzioni si impegnano ancora a migliorare la qualità della legislazione attraverso la produzione di una normativa chiara, semplice ed efficace.

3.3 Che cosa fa la Commissione Europea per ridurre l'“eccessiva burocrazia”?

In particolare, *“legiferare meglio”*, significa anche applicare meglio la normativa comunitaria e, a tal fine, si rende necessario migliorare la trasposizione e l'applicazione di tale normativa.

Al fine di incoraggiare gli Stati membri a trasporre il diritto comunitario in maniera corretta ed entro i limiti temporali stabiliti, le direttive devono prevedere un termine vincolante per la loro trasposizione, che non sia superiore ai 2 anni.

Il programma per legiferare meglio consiste quindi in una serie di misure diverse che potremmo definire *“comunicazioni”*.

Esse sono applicabili a tutti i settori di regolamentazione dell'Unione Europea, non soltanto al "pilastro" comunitario, ma anche al "terzo" pilastro nel settore della giustizia e degli affari interni.

Andiamo a descrivere ora in dettaglio le suddette "Comunicazioni":

- i. **SEMPLIFICARE E MIGLIORARE L'AMBIENTE NORMATIVO:**
dal 2005 l'attuale Commissione si è impegnata in quella che è senza dubbio l'iniziativa più ambiziosa e risoluta per aggiornare, modernizzare e semplificare il corpus normativo comunitario, il cosiddetto "Acquis". Si tratta delle varie fasi del processo legislativo: la Commissione intende anche occuparsi dell'onere delle trafale amministrative, soprattutto per quanto riguarda le piccole imprese, semplificando formulari eccessivamente complessi, o modernizzando i codici doganali per agevolare lo scambio elettronico di informazioni. Naturalmente, come già detto in precedenza, con il passare del tempo alcune norme possono rivelarsi superate o obsolete così, il corpus di atti normativi esistenti deve essere riesaminato regolarmente in modo che tali norme possano essere abrogate. L'Unione europea si sta impegnando intensamente anche in un processo di consolidazione e, se necessario, di rifusione della legislazione. Consolidare significa unificare in un atto normativo unico tutte le modifiche apportate ad un atto normativo in epoche diverse. Per esempio il consolidamento delle norme in materia di cosmetici ha consentito di unificare 45 atti normativi diversi in una sola direttiva. Semplificare significa invece introdurre elementi di chiarezza e di sistematicità nell'ordinamento, intervenire sulla quantità delle leggi ma anche contribuire alla qualità della regolazione ed alla competitività ed allo sviluppo del Paese.

Capitolo 3. La Direttiva Servizi e il progetto "Legiferare Meglio"

Tutte queste iniziative rendono la legislazione più chiara e più accessibile, procurando benefici concreti alle società ed ai cittadini. Per esempio, i consumatori trarranno beneficio dalla revisione del quadro normativo relativo ai fondi di investimento nell'UE che sostituirà 10 direttive vigenti con un unico testo, garantendo l'accesso, a prezzi abbordabili, ad investimenti diversificati e gestiti con criteri professionali. Le piccole imprese, in particolare, beneficeranno del nuovo regolamento in generale di esenzione per categoria grazie al quale aumentano per gli Stati membri le possibilità di concedere aiuti di Stato alle piccole imprese in settori quali la formazione, l'innovazione e l'efficienza energetica. Tale regolamento, inoltre, consolida in un unico testo 5 regolamenti distinti. Per quanto riguarda il settore aereo, la semplificazione e la modernizzazione delle norme fondendo tre regolamenti vigenti in un unico regolamento, contribuirà ad ampliare la scelta del consumatore facendo abbassare le tariffe ed aumentando la concorrenza; l'adozione di requisiti più rigorosi ed un migliore controllo delle compagnie che sono in fase di avviamento, aiuterà certamente a fare in modo che si riducano i rischi di fallimento e le ripercussioni negative sui consumatori. La qualità della regolazione rappresenta un fattore chiave per la competitività e lo sviluppo economico ed una condizione essenziale per agevolare l'esercizio dei fondamentali diritti di cittadinanza.

- ii. **RIDURRE GLI ONERI AMMINISTRATIVI:** negli ultimi anni la strategia di semplificazione si è concentrata sulla semplificazione amministrativa, in particolare sulla riduzione degli oneri amministrativi per le imprese. Nel 2007 la Commissione europea

ha presentato il " Piano d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi in Europa". Il Piano d'Azione ha avuto il supporto del Consiglio Europeo di Primavera del 2007, che ha condiviso l'obiettivo di riduzione degli oneri amministrativi imposti dalla regolazione europea del 25% ENTRO IL 2012 ed invitato gli Stati membri a definire obiettivi altrettanto ambiziosi. Poiché però il diritto comunitario spesso assume la forma di una direttiva che stabilisce i grandi principi lasciando agli Stati membri l'elaborazione di misure di attuazione dettagliate, non è semplice calcolare in anticipo i probabili costi amministrativi che possono variare da uno Stato membro all'altro, o addirittura da una regione all'altra, a seconda delle modalità d'applicazione della norma. Questo non significa che non si possa fare nulla : la Commissione europea infatti ha assunto l'iniziativa di fissare un metodo di calcolo dei costi amministrativi (il modello UE dei costi amministrativi netti), ispirato alle migliori politiche di Stati membri quali i Paesi Bassi ed il Regno Unito. La Commissione si sta inoltre impegnando ad esaminare i costi amministrativi in settori specifici per fare in modo che si possa distinguere tra i costi amministrativi che derivano dalle norme comunitarie, da quelli che derivano dall'attuazione che ne viene fatta dallo Stato membro. A dicembre 2008 la Commissione aveva già presentato un certo numero di misure che consentiranno una riduzione significativa degli oneri amministrativi gravanti sulle imprese. Tra questi figura la modernizzazione della legislazione doganale comunitaria e la creazione di un ambiente di lavoro senza carta suscettibile di creare benefici per gli operatori economici stimati in 2,5 miliardi di euro all'anno. Nel settore delle statistiche, le

Capitolo 3. La Direttiva Servizi e il progetto "Legiferare Meglio"

proposte di riduzione degli oneri amministrativi riguardanti gli scambi intracomunitari di merci adottate dal 2004 o in attesa di adozione consentiranno agli Stati membri di esentare circa 370000 imprese dall'obbligo di fornire dichiarazioni. Ciò rappresenta una potenziale diminuzione della popolazione di imprese oggetto di indagine di circa il 52% su sei anni (dal 2004 al 2010) ossia più di 100 milioni di euro di risparmi all'anno fino al 2010 ed oltre 200 milioni di euro dal 2010 in poi, in particolare per le piccole e medie imprese. Fino ad ora le misure di riduzione degli oneri presentate o previste consentono di conseguire risparmi per più di 30 miliardi di euro. L'Unione Europea si trova così all'avanguardia negli sforzi tesi a ridurre la burocrazia originata dai cosiddetti "obblighi di informazione". Tutto ciò ha aumentato la sensibilizzazione delle autorità pubbliche al problema degli oneri amministrativi dando loro l'opportunità di rivedere l'efficacia e l'efficienza delle norme in vigore. Migliorare la qualità della legislazione vigente ed eliminare gli oneri amministrativi inutili è più importante che mai per le imprese nella difficile congiuntura economica attuale. L'Unione deve pertanto attuare i seguenti programmi con determinazione:

- La Commissione individuerà le riduzioni specifiche da realizzare in ciascuno dei 13 settori prioritari e presenterà le proposte derivanti dall'attuale programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi imposti dalla legislazione comunitaria;
- Sulla base della rassegna dell'acquis la Commissione ha individuato 81 nuove azioni che la prossima Commissione

Capitolo 3. La Direttiva Servizi e il progetto "Legiferare Meglio"

potrebbe prendere in considerazione per un futuro programma di semplificazione;

- Il Consiglio ed il Parlamento europeo sono invitati ad adottare quanto prima le 50 iniziative di semplificazione e tutte le proposte di riduzione degli oneri amministrativi ancora pendenti;
- La Commissione continuerà a collaborare strettamente con le autorità nazionali incaricate di recepire la legislazione comunitaria al fine di diffondere l'uso di buone pratiche idonee a ridurre rapidamente gli oneri amministrativi.

iii. **PROMUOVERE UNA CULTURA DI DIALOGO E DI PARTECIPAZIONE:** affinché l'iniziativa per legiferare meglio abbia successo, è essenziale che ogni istituzione europea assuma le proprie responsabilità. Le norme comunitarie sono *proposte* dalla Commissione, *adottate* dal Parlamento europeo e dal Consiglio e *recepite* nel diritto interno dai governi e parlamenti nazionali; spesso sono integrate da norme regionali e locali. Sulla base di un'ampia esperienza di consultazione obbligatoria o informale, vengono enunciati 5 standard minimi di consultazione che i servizi della Commissione devono applicare. La loro applicazione deve permettere al legislatore di assicurarsi della qualità, in particolare dell'equità, delle consultazioni riguardanti proposte politiche di notevole importanza. Sono 3 le esigenze che giustificano suddetti standard:

- **SISTEMATIZZARE** e **RAZIONALIZZARE** le procedure di consultazione;
- Garantire la **TRASPARENZA** della consultazione;

Capitolo 3. La Direttiva Servizi e il progetto "Legiferare Meglio"

- Dare prova di RESPONSABILITA' nei confronti dei soggetti o degli organi consultati.

AGIRE IN PARTENARIATO

Il *Parlamento europeo* è stato attivo nel vagliare i miglioramenti possibili dell'azione politica ed ha adottato nel 2006 parecchie relazioni volte ad esaminare i diversi aspetti connessi con l'obiettivo "Legiferare Meglio".

Il *Consiglio dei Ministri* è ugualmente interessato a mantenere elevato l'impegno nei confronti dell'obiettivo "Legiferare Meglio" e le successive presidenze hanno annunciato la loro intenzione di lavorare al miglioramento del processo legislativo europeo.

Sia il Consiglio che il Parlamento europeo hanno deciso di eseguire delle valutazioni d'impatto qualora dovessero chiedere modifiche sostanziali delle proposte della Commissione.

Gli *Stati Membri* svolgono un ruolo essenziale nell'obiettivo di "Legiferare Meglio", essendo responsabili per l'attuazione e, nel caso delle direttive, il recepimento della direttiva UE a livello nazionale. La riuscita dell'iniziativa "Legiferare Meglio" è pertanto largamente basata sul loro impegno. Più in generale, la maggior parte degli Stati Membri sta attivamente riflettendo su come ridurre la burocrazia ed analizzare in modo più approfondito l'impatto delle leggi e dei regolamenti.

- iv. ANALISI DELL'IMPATTO: come tenere conto ex ante dell'impatto di una normativa futura, vale a dire dei benefici, ma anche dei costi derivanti dalla sua attuazione? In

linea con le migliori pratiche internazionali, la Commissione ritiene che il modo più efficace per creare una cultura del legiferare meglio sia far sì che le persone incaricate dell'elaborazione delle politiche siano responsabili anche della valutazione dell'impatto delle loro proposte. Un aspetto importante per legiferare meglio consiste nell'avere un quadro completo dell'impatto delle iniziative proposte. In primo luogo, la Commissione è convinta che un approccio integrato alla valutazione d'impatto sia il modo più appropriato per garantire che le misure proposte siano effettivamente necessarie e per elaborare politiche di alta qualità. Le valutazioni d'impatto analizzano pertanto i benefici ed i costi ed esaminano in modo equilibrato tutte le ripercussioni significative che un'eventuale iniziativa può avere a livello economico, sociale ed ambientale: così la Commissione ha reso obbligatoria la valutazione d'impatto per le principali proposte politiche e dal 2003 ha completato più di 150 valutazioni di impatto. Sono soggette ad analisi di impatto tutte le principali iniziative politiche e le proposte legislative incluse nell' Annual Legislative and Work Programme (CLWP) o che potenzialmente hanno un impatto significativo. In secondo luogo, la Commissione ha esteso l'obbligo della valutazione d'impatto anche alle iniziative che non figurano nel programma legislativo e di lavoro annuale, in modo che siano prese in considerazione tutte le iniziative che possono avere conseguenze rilevanti, inclusi gli atti da adottare in procedura di comitato aventi ripercussioni importanti. In terzo luogo, per contribuire a garantire che le valutazioni d'impatto rispettino le procedure e gli standard qualitativi, la Commissione

Capitolo 3. La Direttiva Servizi e il progetto "Legiferare Meglio"

ha istituito un organo centrale incaricato di esercitare un controllo rigoroso sulla qualità, il comitato per la valutazione d'impatto, indipendente dai servizi preposti all'elaborazione delle politiche. Tutte le valutazioni d'impatto e tutti i pareri del comitato sono resi pubblici non appena la Commissione ha adottato la proposta pertinente. La Commissione ha istituito un sistema di valutazione d'impatto che, in termini di completezza e trasparenza, è generalmente considerato di qualità molto elevata sia a livello europeo che a livello internazionale. La qualità delle valutazioni può essere tuttavia ancora migliorata; così la Commissione ha individuato una serie di "miglioramenti" che possono essere apportati alle valutazioni d'impatto. Tra questi figurano:

- OGGETTO PIU' MIRATO: la Commissione concentrerà le sue attenzioni sulle valutazioni d'impatto aventi ripercussioni importanti;
- MIGLIORE CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE: le valutazioni d'impatto dovrebbero contenere indicazioni più chiare sulle informazioni richieste alle parti interessate, su quelle ricevute e sul modo in cui le stesse sono state usate;
- ANALISI PIU' RIGOROSA DELLA SUSSIDIARIETA'¹³: gli orientamenti ora contengono

¹³ Il **principio di sussidiarietà** è, prima ancora che un principio organizzativo del potere che esprime una concezione globale dell'uomo e della società, in virtù del quale fulcro dell'ordinamento giuridico è la persona umana, intesa sia come individuo che come legame relazionale.

Capitolo 3. La Direttiva Servizi e il progetto "Legiferare Meglio"

un elenco di domande esplicite che i servizi dovrebbero usare nell'analizzare la sussidiarietà ed altre linee guida per l'analisi della proporzionalità e del valore aggiunto UE di tutte le opzioni strategiche proposte;

- PIU' DATI QUANTITATIVI ED ANALISI: gli orientamenti forniscono linee guida rafforzate sulla quantificazione e sui riferimenti alle migliori prassi per valutare i diversi tipi di costi di conformità;
- MIGLIORE VALUTAZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI: la Commissione ha migliorato le linee guida per calcolare gli oneri amministrativi, in particolare quelli gravanti sulle imprese;
- PRESENTAZIONE PIU' TRASPARENTE DEI RISULTATI: le sintesi presenteranno una chiara panoramica dei benefici e dei costi quantificati delle varie opzioni, inclusi i costi amministrativi gravanti sulle imprese e sui cittadini, altri costi di conformità ed i costi a carico delle amministrazioni.

Parte integrante dell'approccio è un ampio ricorso alla consultazione degli stakeholders¹⁴. Infatti, unitamente all'analisi costi/benefici, l'uso di forme di consultazione pubblica rivolte ai soggetti più o meno direttamente coinvolti dalle nuove proposte di intervento regolativo, viene raccomandato in tutti i documenti ufficiali dell'OCSE e dell'Unione Europea, come uno strumento

¹⁴ Stakeholders: sono coloro che hanno interessi specifici sulla posta in gioco anche se non dispongono di un potere formale di decisione

fondamentale per le valutazioni di impatto da utilizzarsi nelle diverse fasi dell'analisi: la CONSULTAZIONE diviene così un passaggio chiave nell'Analisi di impatto della regolazione.

Le consultazioni sono divenute tanto importanti nel discorso politico istituzionale sulla riforma della regolazione, soprattutto per due ragioni: da un lato, il bisogno di legittimazione di poteri pubblici sottoposti ad un processo di declino di consenso da parte dell'opinione pubblica e degli interessi organizzati; dall'altro lato, la complessità insita nella soluzione di problemi collettivi, dovuta alla crescente sovrapposizione, sia verticale che orizzontale, dei sistemi d'azione e delle stesse regolazioni.

L'istituzionalizzazione dell'AIR come metodo di supporto alla decisione politica, al cui interno appare come una risorsa strategica per i regolatori la rilevazione sistematica delle opinioni dei destinatari, è dunque finalizzata a:

- Potenziare la base empirica di riferimento per la decisione, fondando il processo regolativo sull'analisi quantitativa e qualitativa di dati sociali, economico-finanziari ed organizzativi, arricchiti dal contributo conoscitivo dei saperi tecnico-specialistici;
- Rispondere alla domanda crescente di partecipazione dei cittadini alla vita pubblica e garantire maggiore apertura, trasparenza e ricettività dei processi decisionali, rendendo controllabili i risultati delle consultazioni e le metodologie di valutazione che vengono adottate;

Capitolo 3. La Direttiva Servizi e il progetto *“Legiferare Meglio”*

- Evidenziare, qualora sussistano, conseguenze inattese della regolazione e contribuire ad aggregare consenso su nuove proposte di intervento;
- Migliorare l’attuazione delle politiche ponendo ex ante le premesse per favorire l’ottemperanza da parte dei cittadini ed accrescere la qualità della regolazione.
- Con specifico riferimento alla consultazione, sia i decaloghi dell’OCSE sui principi di *“better regulation”* e sulle buone prassi dell’AIR, sia, più di recente il Libro Bianco sulla riforma delle istituzioni e delle politiche europee adottato dalla Commissione, auspicano il coinvolgimento quanto più possibile diffuso ed attivo nel processo di formulazione delle politiche di tutte le parti a vario titolo interessate, in particolare cittadini, gruppi ed imprese.

Si evidenziano tuttavia non pochi problemi sotto il profilo operativo, soprattutto se si guarda alla validità metodologica degli strumenti adottati, all’attendibilità dei risultati prodotti e all’incidenza delle azioni promosse sull’esito dei processi decisionali.

In altre parole, alle raccomandazioni ufficiali di perseguire strategie inclusive di coinvolgimento degli stakeholders, non sempre corrispondono procedure appropriate.

In generale, i principali fattori di criticità delle pratiche di consultazione riguardano:

Capitolo 3. La Direttiva Servizi e il progetto "Legiferare Meglio"

- l'intempestività rispetto alle fasi del processo regolativo;
- il rischio di esclusione di soggetti invece rilevanti rispetto al problema oggetto di intervento ma con scarso potere di mobilitazione;
- la mancanza di trasparenza nel reperimento delle informazioni a sostegno delle preferenze espresse;
- la tendenza a restringere il campo di analisi alle sole posizioni convergenti, riducendo il potenziale di conflittualità tra regolatori e regolati;
- la distorsione collegata alla generalizzazione di opinioni invece non rappresentative;
- la genericità dei dati raccolti e la non pertinenza ai fini dell'AIR.

In questo quadro, ragionare sulle potenzialità delle consultazioni nell'AIR implica una riflessione sulle forme di comunicazione pubblica che sono diverse, non tutte propriamente adatte o adattabili come modalità di consultazione appropriate per le finalità dell'AIR e presuppongono livelli differenziati di partecipazione dei cittadini.

Per semplificare, concentriamoci su 3 modelli principali :

- I. la divulgazione di informazioni da parte di autorità regolative su decisioni già approvate o in corso di

approvazione: è una forma di comunicazione unidirezionale, che procede dall'alto verso il basso, individuando i cittadini quali semplici consumatori dell'informazione istituzionale, senza prevedere alcun tipo di feedback o di retroazione comunicativa;

- II. la richiesta di informazioni, opinioni e valutazioni da parte di autorità regolative rivolta a specifiche categorie di soggetti sociali ed economici, non solo a loro rappresentanti e finalizzata alla identificazione delle esigenze che potrebbero rendere opportuno un intervento regolativo o di ri-regolazione in uno specifico settore: è una forma di regolazione bidirezionale, tendenzialmente inclusiva, che prevede un feedback da parte dei destinatari, incoraggiando la circolazione diffusa delle informazioni e delle idee sulle rappresentazioni delle idee e delle soluzioni;
- III. lo scambio di informazioni tra autorità regolative e rappresentanti di organizzazioni di interessi finalizzato alla negoziazione, formale o informale,

delle preferenze sulla posta in gioco relativa ad un problema settoriale: è una forma di regolazione anch'essa a doppia direzione, ma tuttavia di tipo esclusivo, che limita il coinvolgimento nell'arena decisionale ai soli soggetti "rappresentativi" ed è finalizzata al raggiungimento dell'accordo tra le parti ammesse al tavolo decisionale attraverso soluzioni di compromesso.

Se le procedure di pubblicizzazione di cui al punto I, costituiscono un primo importante passo per rendere note le scelte pubbliche, è chiaro che il non prevedere meccanismi di risposta da parte dei cittadini, le esclude per definizione quali forme di consultazione per l'AIR.

Per quanto riguarda le modalità di negoziazione o concertazione, di cui al punto III, che invece puntano al coinvolgimento diretto nell'arena decisionale dei rappresentanti degli interessi organizzati, restringono troppo il campo di azione, non contemplando categorie o soggetti che invece potrebbero rivelarsi utili sotto il profilo della valutazione di impatto, poiché rilevanti per l'individuazione delle conseguenze dell'intervento regolativo, specialmente nei casi in cui si prevedono costi diffusi su un numero elevato di soggetti o in generale sulla collettività.

Risultano invece più pertinenti all'AIR i flussi di comunicazione interattiva descritti al punto II in quanto, in questo caso, osserviamo una consultazione vera e propria, non limitata nei

meccanismi di risposta da parte dei destinatari, né esclusiva rispetto a soggetti che non siano rappresentanti formali di interessi organizzati.

Tra le tecniche di consultazione più utilizzate, vanno senz'altro ricordate le seguenti:

- *inchieste campionarie*: si basano su interviste strutturate, rivolte a soggetti appartenenti a campioni rappresentativi della o delle popolazioni oggetto di analisi, tramite questionari a risposta chiusa;
- *panels*¹⁵: occorre però distinguere tra panels statisticamente non rappresentativi poiché di piccole dimensioni, e panels composti in modo da garantire una rappresentatività statistica rispetto all'universo di riferimento, normalmente comprendenti gente comune;
- *interviste semistrutturate*: prevedono che l'intervistatore disponga di una traccia da utilizzare con l'intervistato, nella quale siano stabiliti i contenuti del colloquio;
- *pubblicazione di un documento di consultazione e richiesta di risposta in forma scritta (procedura di notice and comment)*: tecnica poco costosa e di facile realizzazione, soprattutto anche grazie ad Internet ha il pregio, a certe condizioni, di consentire l'ottenimento di informazioni e punti di vista espressi in modo approfondito e dettagliato, anche su argomenti complessi, di conseguenza può essere molto utile.

¹⁵ Un panel è un gruppo di soggetti competenti la cui disponibilità a rispondere sia stata preventivamente verificata.

- *Focus groups*: sono piccoli gruppi, convocati per l’occasione comprendenti soggetti coinvolti dal nuovo intervento regolativo. A questi vengono rivolte alcune domande sulla cui base viene guidata un’interazione tra i componenti del focus group. Questo va preparato, condotto, registrato ed analizzato da personale addestrato ad hoc.

3.4 Risultati raggiunti

La Terza Revisione Strategica¹⁶ del progetto “Legiferare Meglio” descrive i principali risultati conseguiti dalla strategia negli ultimi anni ed indica i prossimi passi della strategia.

In sintesi, le attività di semplificazione e di codificazione predisposte dalla Commissione Europea porteranno, a conclusione dell’iter legislativo, ad un risultato davvero sorprendente: una riduzione dello stock normativo comunitario (acquis) del 10%, vale a dire circa 1300 atti legislativi in meno.

Secondo le stime della Commissione europea circa un terzo degli oneri amministrativi di origine comunitaria sono stati o saranno tagliati in breve; la riduzione dovrebbe ammontare a circa 40 miliardi di euro su un totale di 124 miliardi.

In dettaglio possiamo osservare:

- una riduzione pari a circa 7,5 miliardi di euro è stata conseguita grazie ad atti già approvati in via definitiva dalle istituzioni comunitarie;

¹⁶ **Commissione delle Comunità Europee** (1/2009)

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo ed al Comitato delle Regioni “Terzo esame strategico del programma per Legiferare Meglio nell’Unione europea”

Capitolo 3. La Direttiva Servizi e il progetto "Legiferare Meglio"

- una riduzione pari a circa 31 miliardi si potrà ottenere grazie a proposte che sono attualmente in fase di approvazione di fronte al Consiglio dell'Unione europea o al Parlamento europeo;
- ulteriori 2 miliardi di oneri amministrativi potrebbero essere ridotti grazie a delle proposte legislative attualmente in fase di preparazione.

Tra le proposte di riduzione più significative figurano:

- la rimozione degli ostacoli alla fatturazione elettronica prevista nella proposta di Direttiva sull'IVA che consentirà una riduzione di 19 miliardi di euro;
- la riduzione degli obblighi di contabilità separata per le piccole e medie imprese che permetterà un risparmio di 4,4 miliardi di euro;
- l'ammodernamento del Codice Doganale comunitario che permetterà un risparmio di 2,5 miliardi di euro;
- la semplificazione e la possibilità di adempimento per via elettronica delle procedure relative al trasporto di animali vivi che consentirà un risparmio di 1,4 miliardi di euro.

Dal 2002 la Commissione ha effettuato 400 analisi d'impatto di cui 134 solo nel 2008.

L'Impact Assessment Board ha migliorato la qualità, l'affidabilità e la trasparenza delle analisi d'impatto.

Dal 2008 l'IAB ha sottolineato la necessità di quantificare in maniera più sistematica l'impatto della regolazione ed ha chiesto di tener conto in maniera esplicita dell'impatto in termini di costi amministrativi.

3.5 La Direttiva Servizi e l’attività di Better Regulation

E l’altra tematica destinata ad intersecarsi con l’attività di Better Regulation e di AIR e a dare ad esse un rinnovato vigore è certamente la Direttiva Servizi nel mercato interno, la cui attuazione richiede un ampio processo di revisione delle regolazioni economiche vigenti all’interno dell’ordinamento e la verifica della conformità alle prescrizioni della Direttiva secondo un percorso coordinato a livello comunitario.

Osservando infatti gli obiettivi del progetto “Legiferare Meglio”, appare immediato rendersi conto di come la Direttiva Servizi, già nella sua proposta iniziale del 2004 ed ancor più nella sua versione finale del 2006, incarni tutti gli obiettivi e risponda perfettamente a quanto richiesto dalla Commissione, grazie alle seguenti disposizioni:

- la semplificazione normativa per l’accesso alle professioni;
- l’istituzione di uno sportello unico;
- la possibilità di espletare le procedure burocratiche per via elettronica;
- la riduzione degli oneri amministrativi.

In particolare, la regola per l’accesso e l’esercizio di un’attività di servizi diventa la DIA¹⁷ con efficacia immediata così l’attività potrà essere avviata già dalla data di presentazione della domanda all’autorità competente.

La direttiva ha inoltre imposto agli Stati di rivedere tutta la regolamentazione relativa ai regimi autorizzatori e di eliminare quelli troppo restrittivi rispondendo in questo modo, perfettamente, a quanto richiesto dal progetto “Legiferare Meglio”.

¹⁷ Dichiarazione di inizio di attività.

Capitolo 3. La Direttiva Servizi e il progetto "Legiferare Meglio"

Le piccole e medie imprese rappresentano la base del potenziale economico dell'Unione Europea e creano un gran numero di posti di lavoro.

Ed è per questo, che anche grazie alla Direttiva Servizi ed al progetto Legiferare Meglio, si è cercato di intervenire nel settore della semplificazione della legislazione, della diminuzione del carico amministrativo per le imprese e per favorire un più facile accesso delle piccole e medie imprese ai programmi della Comunità.

Infine, ci si occuperà attivamente di far applicare il principio "Only Once" allo scopo di limitare gli obblighi delle PMI quanto alle indagini per sondaggio statistico.

Più specificamente, in Italia, i principali attori coinvolti nel processo di semplificazione sono:

- Il Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione;
- Il Ministro per la semplificazione normativa che, per delega del Presidente del Consiglio, presiede il Comitato;
- La struttura di Missione a supporto del Ministro per la semplificazione normativa;
- L'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione che fornisce supporto tecnico al Comitato;
- Il Dipartimento della Funzione Pubblica, Ufficio per l'Attività normativa ed amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure. L'Ufficio coordina un gruppo di lavoro preposto alla Misurazione degli Oneri Amministrativi al quale partecipa anche l'Istat per le fasi di rilevazione statistica sulle imprese;
- Il Tavolo permanente per la semplificazione presso la Conferenza Unificata, quale sede stabile di consultazione con le categorie produttive, le associazioni di consumatori, le Regioni e le autonome

locali. L’ascolto ed il coinvolgimento delle parti sociali e delle associazioni dei cittadini, sono essenziali per costruire e realizzare una politica di semplificazione;

- Il Comitato tecnico di supporto alla semplificazione normativa e riduzione del numero delle leggi;
- La Commissione parlamentare per la semplificazione incaricata di verificare lo stato di attuazione del procedimento di abrogazione delle norme adottate anteriormente al 1970;
- Il Dipartimento affari giuridici della presidenza del Consiglio per la parte di Analisi di impatto della regolazione;
- Il Ministro per le Politiche Europee: il Dipartimento per le Politiche Europee fa parte del Comitato e le attività europee di better regulation, fanno parte della Strategia di Lisbona e delle attività del Consiglio Competitività.

3.6 “Legiferare Meglio” è un processo permanente

L’Unione Europea ed i suoi Stati Membri devono far fronte ad importanti sfide nel contesto dell’attuale congiuntura economica e finanziaria.

Il miglioramento della normativa deve rimanere un elemento essenziale da garantire sia ai cittadini che, in particolare, ai consumatori: ciò significa elaborare leggi e regolamenti che si possano definire di “buona qualità” nel modo più semplice possibile, sulla base di un dialogo con le parti interessate e limitando al minimo indispensabile gli oneri gravanti sulle imprese e sui cittadini.

L’esperienza acquisita in questo settore negli ultimi anni costituisce una base solida per affrontare le nuove sfide.

Capitolo 3. La Direttiva Servizi e il progetto *“Legiferare Meglio”*

La Commissione ha individuato le tappe future che richiedono la prosecuzione degli sforzi ed il sostegno politico costante delle altre istituzioni europee, degli Stati membri, delle autorità locali e regionali e delle parti interessate per far sì che l’obiettivo di *“Legiferare Meglio”* possa essere raggiunto nel più breve tempo possibile e nel migliore dei modi.

Capitolo 4

4 Attuazione della Direttiva Servizi

E' necessario che la direttiva venga "recepita" dai singoli Stati Membri per fare in modo che abbia piena attuazione; così, il recepimento completo e tempestivo della stessa, consentirà agli Stati Membri di modernizzare le loro amministrazioni nazionali ed i loro quadri normativi.

In questo capitolo si andranno a descrivere le tappe necessarie al conseguimento di tale recepimento.

4.1 Adempimenti amministrativi ai fini del recepimento

Affinché la Direttiva Servizi possa raggiungere i propri obiettivi, è necessario che venga recepita in maniera completa e tempestiva.

Ed è proprio per questa ragione che, cogliendo l'occasione del Summit che si è tenuto nel marzo del 2007, il Consiglio europeo ha sostenuto a gran voce che *"la Direttiva sui Servizi recentemente adottata, costituisce uno strumento fondamentale per liberare il pieno potenziale del settore europeo dei servizi. Si dovrebbe attribuire in modo congruente un alto grado di priorità al completo, coerente e tempestivo recepimento delle sue disposizioni"*.

La direttiva è stata adottata il 12 dicembre 2006 ed il 28 dicembre 2009 era stato fissato come termine ultimo di recepimento della stessa, recepimento che in seguito sarebbe slittato a Marzo 2010.

Capitolo 4. Attuazione della Direttiva Servizi

Il recepimento completo e tempestivo della direttiva consentirà agli Stati Membri di modernizzare le loro amministrazioni nazionali ed i loro quadri normativi.

Infatti, la direttiva impone agli Stati Membri non solo l'adozione di tutte quelle misure legislative che ne rendano possibile l'attuazione, ma anche l'adozione di requisiti specifici di tipo amministrativo: gli sportelli unici per i prestatori di servizi, le procedure elettroniche e la cooperazione amministrativa.

Inoltre la direttiva introduce degli strumenti innovativi tra i quali trovano maggiore risonanza la revisione della legislazione nazionale ed il processo di valutazione reciproca.

Pare opportuno sottolineare che la direttiva servizi non richiederà semplicemente un unico atto di recepimento, piuttosto innescherà un processo che consentirà di avvertire i benefici nel corso degli anni: così, se attuati nella maniera corretta, tali strumenti continueranno a promuovere lo sviluppo del mercato interno dei servizi ben oltre il termine ultimo di recepimento di tale direttiva.

Dato che la direttiva possiede un campo di applicazione molto ampio ed affronta un'innumerabile gamma di questioni, è evidente che debba esserci, nell'intero corso della sua implementazione, una stretta collaborazione tra la Commissione e gli Stati Membri: questa collaborazione dovrebbe contribuire a garantire un'attuazione coerente e corretta della direttiva, nonché garantire condizioni concorrenziali omogenee sia per i prestatori che per i destinatari dei servizi. Ed è proprio in questo ambito che si inserisce il "manuale per l'attuazione" della direttiva che mira a fornire agli Stati Membri assistenza tecnica nel corso del processo di recepimento e non rappresenta che una di

Capitolo 4. Attuazione della Direttiva Servizi

tutta una serie di misure di accompagnamento concrete attraverso le quali la Commissione intende fornire assistenza agli Stati Membri.

Il presente manuale non è né esaustivo né giuridicamente vincolante e non si prefigge di indicare un'unica modalità d'attuazione; piuttosto si prefigge lo scopo di descrivere delle modalità di attuazione adeguate cercando anche di rispondere alle domande che vengono poste direttamente dagli Stati Membri.

La direttiva è uno strumento orizzontale che copre una vasta gamma di servizi diversi e quindi non è difficile immaginare come questa andrà ad incidere su un numero davvero consistente di norme e regolamenti nazionali; per questo motivo, in fase di attuazione, gli Stati Membri dovranno valutare una combinazione di misure legislative specifiche ed orizzontali, quali per esempio la modifica di leggi esistenti e l'adozione di una nuova legislazione specifica.

In particolare, in base alla giurisprudenza della Corte di Giustizia della Comunità Europea: *“Gli Stati Membri, al fine di garantire la piena applicazione delle direttive non solo in diritto ma anche di fatto, devono stabilire un preciso ambito normativo nel settore di cui trattasi al fine di consentire ai singoli di conoscere i loro diritti e di avvalersene dinanzi ai giudici nazionali”*; in altre parole, si deve consentire sia ai prestatori di servizi che ai destinatari di avvalersi dei diritti loro riconosciuti dalla direttiva in questione.

Gli Stati Membri potrebbero addirittura trovarsi a dover adeguare la legislazione specifica esistente che contenga requisiti di cui la direttiva richiede esplicitamente la modifica o la soppressione.

Al fine di poter valutare concretamente se l'attuazione di tale direttiva sia stata completamente effettuata, tutti gli Stati Membri sono invitati ad utilizzare delle tavole di recepimento, formulate ad hoc, all'interno delle

Capitolo 4. Attuazione della Direttiva Servizi

quali deve essere indicato in che maniera sono state attuate le varie disposizioni della direttiva.

Oltre alla già citata creazione di sportelli unici, di procedure elettroniche, la direttiva prevede anche l'obbligo, per gli Stati Membri, di incoraggiare l'adozione di azioni da parte di privati sulla qualità dei servizi.

L'assolvimento di tali obblighi servirà ad imporre agli Stati Membri di adottare delle misure pratiche quali la fornitura di assistenza agli operatori.

Per quanto riguarda l'intero articolo riguardante la "cooperazione amministrativa", esso richiede la messa in atto di modalità pratiche che consentano, in maniera effettiva alle autorità competenti degli Stati Membri, di collaborare, ad esempio assicurando che gli sportelli unici siano disponibili entro il termine ultimo di attuazione.

Come già detto in precedenza, la direttiva servizi impone agli Stati Membri di adottare delle misure anche dopo il termine ultimo di recepimento: REVISIONE della LEGISLAZIONE e VALUTAZIONE RECIPROCA di cui all'art. 39 della direttiva.

Infatti, il primo passo da compiere per ciascuno Stato per effettuare il recepimento, è quello di esaminare la propria legislazione al fine di valutarne la conformità o meno ai criteri posti dalla direttiva.

Tale "**revisione legislativa**" riguarda:

- I. Regimi di autorizzazione e requisiti relativi allo stabilimento;
- II. Requisiti applicati ai prestatori stabiliti in un altro Stato.

La direttiva impone agli Stati di presentare alla Commissione una relazione circa i risultati di tale opera di revisione.

Per quanto riguarda la revisione di cui al punto I, si tratta di esaminare la legislazione per individuare:

Capitolo 4. Attuazione della Direttiva Servizi

- i REGIMI di AUTORIZZAZIONE;
- i REQUISITI relativi alla libertà di stabilimento;
- le RESTRIZIONI alle ATTIVITA' MULTIDISCIPLINARI.

Una volta individuato ciò, si dovrà valutare, caso per caso, la conformità o meno rispetto ai criteri posti dalla direttiva, provvedendo eventualmente ad una eliminazione o sostituzione dei regimi/requisiti/restrizioni contrastanti. Entro la data di recepimento, gli Stati Membri devono presentare alla Commissione una relazione sulla valutazione della legislazione nazionale indicando i requisiti, le restrizioni ed i regimi che esso intende mantenere, specificandone le ragioni, dovranno inoltre essere indicati quelli che si intende sopprimere o modificare.

La Commissione si impegna a far in modo che le relazioni siano di tipo equivalente e che le informazioni fornite dagli Stati Membri siano facili sia da consultare che da comparare.

Per quanto riguarda invece la revisione di cui al punto II, gli Stati dovranno valutare se i requisiti che hanno individuato come applicabili ai servizi transfrontalieri, cioè applicabili ai prestatori di servizi stabiliti in un altro Stato Membro, soddisfino i criteri della direttiva in quanto non discriminatori, giustificati da ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o di tutela dell'ambiente.

Sulla base di tale valutazione, sempre entro la data ultima di recepimento, gli Stati dovranno presentare alla Commissione una relazione sui requisiti nazionali la cui applicazione risulta essere conforme ai criteri di cui sopra, specificando i motivi che giustificano tale conformità.

L'obbligo di comunicazione prosegue anche successivamente in quanto gli Stati dovranno comunicare alla Commissione le eventuali modifiche dei

Capitolo 4. Attuazione della Direttiva Servizi

requisiti in questione, eventuali nuovi requisiti o modifiche nella loro applicazione, specificandone le motivazioni.

Per quanto riguarda il secondo passo, quello cioè legato alla “**valutazione reciproca**”, la Commissione si impegna a trasmettere le relazioni agli Stati Membri che avranno sei mesi di tempo per comunicare le loro osservazioni in merito.

Ogni relazione sarà divulgata dalla Commissione agli altri Stati Membri con le seguenti modalità:

- entro 6 mesi dalla ricezione di tutte le relazioni, ogni Stato Membro farà osservazioni su ciascuna relazione; la finalità è quella di consentire lo scambio di esperienze ed una conseguente armonizzazione;
- entro il 28/12/2010, sulla base delle osservazioni ricevute, la Commissione presenterà al Parlamento europeo ed al Consiglio una relazione di sintesi, con eventuali proposte supplementari di modifica;
- entro il 28/12/2011 la Commissione trasmetterà al Parlamento europeo ed al Consiglio una relazione completa sull'applicazione della direttiva, con eventuali proposte intese a modificare la direttiva al fine di completare il mercato interno dei servizi;
- su base annuale la Commissione fornirà, nei periodi successivi, tutta una serie di analisi ed orientamenti.

In base alle relazioni ed alle osservazioni presentate, la Commissione redige una relazione e la presenta sia al Parlamento europeo che al Consiglio.

4.2 Lavoro di trasposizione della direttiva a livello statale

Per quanto concerne in particolar modo l'Italia, il nostro Governo ha scelto di suddividere il lavoro di RECEPIMENTO in 2 fasi:

- a. FASE del MONITORAGGIO
- b. FASE di VALUTAZIONE

La FASE di MONITORAGGIO si è svolta da novembre a dicembre 2007.

In questo arco temporale si è svolto un censimento generale di tutti i procedimenti in materia di attività di servizi, indipendentemente dal campo di applicazione della direttiva: tale generalizzazione è giustificata dalla difficoltà che si sarebbe incontrata nel voler delimitare a monte il campo di applicazione della direttiva.

Successivamente a questo censimento generale, c'è stata una successiva selezione di tutti quei procedimenti che rientrano nel campo della direttiva.

In particolare, il Dipartimento per il Coordinamento delle Politiche Comunitarie ha predisposto un questionario da inviare alle amministrazioni pubbliche che gli consentisse di ricevere una descrizione analitica dei regimi e delle procedure di autorizzazione impiegati ed i requisiti richiesti per consentire la prestazione di servizi.

Il questionario era costituito da 5 schede:

- le prime due (A e B) riguardavano il censimento generale di tutti i procedimenti in materia di servizi;
- nella terza scheda (C) bisognava riportare i procedimenti già censiti nelle prime due schede, rientranti nel campo di applicazione della direttiva;

- le ultime 2 schede contenevano richieste specifiche per ciascun procedimento indicato nella scheda C, con riferimento alla libertà di stabilimento (C1) ed alla libera prestazione di servizi (C2).

La FASE di VALUTAZIONE si è svolta invece da gennaio a settembre 2008.

In questa fase si doveva verificare se gli elementi informativi ricevuti dalle amministrazioni fossero conformi alla direttiva.

La valutazione è stata effettuata da una task force specializzata insediata all'interno del Dipartimento.

Parallelamente alla valutazione , sono state avviate tutte le attività per il recepimento attraverso apposita delega al Governo.

4.3 Stato di attuazione della Direttiva Servizi

I rappresentanti del Governo hanno espresso un giudizio positivo sulle tempistiche e le modalità con le quali si sta recependo la direttiva, segnalando come punto di difficoltà l'attività di monitoraggio da parte delle Regioni in relazione alle autorizzazioni ed ai requisiti da superare o confermare; nonostante questa lentezza però, molte stanno per concludere la fase di monitoraggio per passare alla fase di valutazione delle modifiche ordinarie da introdurre.

Lo screening delle amministrazioni statali è ormai concluso ed è in fase conclusiva la predisposizione delle modifiche settoriali di competenza di diversi Ministeri.

Con decreto del Ministro Ronchi, il 23/09/2009 è stato istituito un apposito Tavolo Tecnico composto sia dalle Amministrazioni che dalle Parti Sociali, per fare in modo che si potesse avere un più approfondito confronto ed una

Capitolo 4. Attuazione della Direttiva Servizi

più rapida definizione del DECRETO LEGISLATIVO di RECEPIMENTO della direttiva.

Per garantire il controllo dei prestatori di servizi e l'applicazione corretta delle norme, gli Stati Membri saranno chiamati ad applicare forme di cooperazione amministrativa e di assistenza reciproca che verranno facilitate da un SISTEMA INFORMATIVO per il MERCATO INTERNO (IMI).

L'IMI è uno strumento elettronico multilingue di scambio di dati utilizzato dalle autorità competenti per l'applicazione delle disposizioni in materia di qualifiche professionali e servizi nel mercato interno. Questo servizio consentirà un colloquio in tempo reale tra le autorità competenti (che il Dipartimento sta procedendo a formare) dei vari Stati Membri.

Il 17/12/2009 il Governo ha approvato , in via preliminare, lo schema di decreto legislativo per il recepimento della Direttiva Servizi.

Il termine per la definitiva approvazione del decreto, originariamente fissato al 28/12/2009, slitta a marzo 2010 , in relazione a quanto previsto dall'art. 1 della legge Comunitaria 2008.¹⁸ Il provvedimento verrà ora sottoposto ai pareri della Conferenza Stato-Regioni e delle competenti Commissioni permanenti della Camera dei Deputati e del Senato, per poi tornare al Consiglio dei Ministri per l'approvazione finale.

¹⁸ L'Italia si è dotata di un particolare strumento, la c.d. "legge comunitaria" per accelerare il recepimento nel nostro ordinamento delle direttive comunitarie, cercando così di ovviare ai frequenti ritardi che hanno causato nel nostro Paese numerose procedure di inadempimento per il mancato o ritardato recepimento delle direttive. Si tratta di una legge annuale che accorpa in un unico provvedimento tutte le direttive da recepire nell'anno in questione.

Capitolo 4. Attuazione della Direttiva Servizi

ATTUAZIONE DIRETTIVA SERVIZI SITUAZIONE DELLE REGIONI AL 28 SETTEMBRE 2009

Dove è stato indicato dalle singole regioni, si è specificata la fase di attuazione della direttiva secondo la seguente successione:
C = materia censita **V** = materia oggetto di valutazione **M** = materia per la quale è già stata predisposta modifica normativa

N.B. Trattandosi di operazioni in sequenza, l'indicazione di una lettera comporta il superamento della fase relativa alla lettera o alle lettere precedenti.

| REGIONE | COMMERCIO | TURISMO | ARTIGIANATO | POLITICHE SOCIALI | FORMAZIONE E LAVORO | SANITA' | AGRICOLTURA CACCIA E PESCA | AMBIENTE ED ENERGIA | TRASPORTI |
|-----------------------|-----------|---------|-------------|-------------------|---------------------|------------------|----------------------------|---------------------|-----------|
| Abruzzo | M | M | M | M | M | veterinaria M | M | M | |
| Basilicata | | X | | | | | X | X | X |
| Bolzano (provincia) | V | | V | | | | | | |
| Calabria | V | | | | | | | | |
| Campania | X | | | | | | | | |
| Emilia-Romagna | V | V | M | C | X | | V | Demanio | |
| Friuli-Venezia Giulia | V | V | V | V | | | X | X | X |

Capitolo 4. Attuazione della Direttiva Servizi

| REGIONE | COMMERCIO | TURISMO | ARTEGIANATO | POLITICHE SOCIALI | FORMAZIONE E LAVORO | SANITA' | AGRICOLTURA CACCIA E PESCA | AMBIENTE ED ENERGIA | TRASPORTI |
|-----------|--------------------------------------|----------------------|-------------|-------------------|---------------------|---------|----------------------------|---------------------|-----------|
| Lazio | Commercio e attività feristiche V | V | V | V | V | | V | | |
| Liguria | V | V | V | | V | | V | V | |
| Lombardia | V | Turismo e sport V | V | V | V | V | V | V | V |
| Marche | X | X | | | | | X | | |
| Molise | | | | | | | | | |
| Piemonte | M | M | M | M | M | M | M | M | M |
| Puglia | X | X | X | | | | X | | |
| Sardegna | C | C | V | | V | | V | | |
| Sicilia | | | | | | | | | |

Capitolo 4. Attuazione della Direttiva Servizi

| <u>REGIONE</u> | <u>COMMERCIO</u> | <u>TURISMO</u> | <u>ARTIGIANATO</u> | <u>POLITICHE SOCIALI</u> | <u>FORMAZIONE E LAVORO</u> | <u>SANITA'</u> | <u>AGRICOLTURA, CACCIA E PESCA</u> | <u>AMBIENTE ED ENERGIA</u> | <u>TRASPORTI</u> |
|--------------------|------------------|--|---|-------------------------------------|----------------------------|---------------------------------------|---|--|------------------------------------|
| Trento (provincia) | V | Promozione e internazionalizzazione V | V | Politiche sociali e del lavoro V | Istruzione V | V | Agricoltura ed alimentazione V | Urbanistica e ambiente Risorse forestali e montane Protezione civile e infrastrutture V | Edilizia pubblica e trasporti V |
| Umbria * | M | M | Artigianato e servizi alle imprese M | M | M | Sanità e sanità veterinaria M | M | M | M |
| Valle d'Aosta | X | X | | | | | X | | |
| Veneto | M | Turismo e professioni turistiche M | M | M | M | Piani e programmi socio-sanitari M | Sanità animale e igiene alimentare M | | M |

* modifiche inserite nel delL comunitaria

4.4 Contenuto del decreto legislativo di recepimento

Nello schema di decreto di recepimento viene confermato come l'accesso e l'esercizio delle attività di servizi costituiscano entrambi espressione della libertà di iniziativa economica e non possano essere sottoposti a limitazioni non giustificate o discriminatorie.

Divieti e limitazioni sono invece possibili nel caso in cui le competenti amministrazioni individuino requisiti di programmazione che non perseguano obiettivi economici.

Lo schema di decreto individua, in prima battuta, i regimi autorizzatori applicabili ad attività imprenditoriali nei settori regolamentati dal Ministero dello Sviluppo economico e dal Ministero della Giustizia.

In relazione a quanto disposto dall'art 117, quinto comma, della Costituzione, le disposizioni del decreto legislativo di recepimento si applicheranno, in applicazione del principio di "cedevolezza", fino alla data di entrata in vigore della normativa di attuazione della direttiva 2006/123/CE adottata da ciascuna Regione nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dei principi fondamentali desumibili dal decreto.

Per ciò che concerne i particolari settori, rimangono assoggettati a DIA l'avvio degli esercizi di vicinato, degli spacci interni, delle attività di vendita mediante distributori automatici o presso il domicilio dei consumatori.

Sarà possibile, per la prima volta, alle società di capitali e cooperative esercitare il commercio su aree pubbliche.

Viene per la prima volta assoggettato a DIA l'avvio di una attività di distribuzione di giornali e riviste.

Capitolo 4. Attuazione della Direttiva Servizi

Eventuali limitazioni alle nuove aperture potranno essere correlate esclusivamente alla finalità della tutela e salvaguardia delle zone di pregio artistico, storico, architettonico ed ambientale.

Nonostante siano stati soppressi i ruoli tenuti dalle Camere di commercio per l'iscrizione degli agenti e rappresentanti di commercio e per i mediatori, rimane ferma l'esigenza di attestare il possesso dei requisiti professionali in tutte quelle attività la cui apertura viene assoggettata a mera DIA.

La dichiarazione di inizio attività è prevista anche per l'avvio di una struttura ricettiva (alberghi, camping ecc...), fermo restando il rispetto delle norme urbanistiche, edilizie, di pubblica sicurezza, igienico-sanitarie e di sicurezza nei luoghi di lavoro.

La prestazione temporanea ed occasionale di servizi, sarà sempre consentita ai cittadini comunitari e agli altri prestatori aventi la sede legale, l'amministrazione centrale o il centro di attività principale all'interno dell'Unione Europea, quando sono stabiliti in uno Stato Membro.

I requisiti applicabili ai prestatori di servizi stabiliti in Italia si applicheranno ai soggetti di cui sopra in caso di prestazione temporanea ed occasionale solo qualora intervengano ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o di tutela dell'ambiente, nel rispetto dei principi di non discriminazione e di proporzionalità.

Infine, come previsto dal DL n. 112/08, convertito in legge n. 133/08, l'espletamento di tutte le procedure necessarie per poter svolgere le attività di servizi avverrà in via telematica attraverso lo sportello unico per le attività produttive.

Conclusione

Lo scopo di questo lavoro è stato quello di dimostrare che, nonostante sia stata approvata orfana del “Principio del Paese d’Origine”, la Direttiva Servizi avrà comunque degli effetti vantaggiosi sul sistema economico europeo.

Se è vero infatti che il testo della Direttiva Servizi approvato alla fine del 2006 è di impatto meno forte rispetto alla proposta iniziale contenente il Principio del Paese d’origine, i principi e gli obiettivi introdotti come base del futuro mercato interno dei servizi, costituiscono comunque una sfida molto ambiziosa.

E’ una sfida all’insegna della competitività che porterà alla più decisa liberalizzazione dei servizi mai realizzata a livello europeo.

Quello della “Direttiva Bolkestein” è un testo caratterizzato da un “mix” equilibrato di armonizzazione dei 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, nonché di meccanismi innovativi di cooperazione amministrativa tra autorità nazionali.

Questa direttiva ha infatti semplificato i criteri di “insediamento e riconoscibilità” delle PMI nel contesto europeo, eliminando tutte quelle regole restrittive di natura economica e burocratica che impediscono il libero stabilimento dei prestatori e la libera circolazione dei servizi e che rendono faticose, se non insuperabili, le procedure per operare al di là delle frontiere del proprio paese nel campo dei servizi (settore che ricordiamo essere in grado di generare il 70% del PIL comunitario).

Una vera e propria rivoluzione che, se da un lato persegue l’obiettivo europeo di un aumento dell’occupazione, dall’altro si preoccupa ardentemente di controllare la qualità dei servizi forniti.

Infatti, nelle varie fasi che hanno poi portato all'approvazione della direttiva attuale, alcuni parlamentari europei ed alcune parti sociali, si sono preoccupati di sottolineare l'importanza della qualità dei servizi forniti.

A tal proposito, il testo della direttiva richiede espressamente certificazioni oggettive di qualità e garanzie pre- e post-vendita come meccanismo di protezione dei destinatari dei servizi.

Le novità assolute della direttiva sono però certamente legate alla semplificazione amministrativa, allo snellimento delle procedure, alla tecnica delle procedure telematiche, nonché all'introduzione dello Sportello Unico, referente accentrato per i prestatori di servizi.

Tutti questi nuovi meccanismi però non devono rimanere dei concetti a sé, bensì devono diventare standard obbligatori previsti dalla legge comunitaria. Gli Stati Membri dovranno ora necessariamente adeguare i loro ordinamenti al rispetto di questi standard, al fine di recepire completamente la Direttiva Servizi per poter finalmente dare piena efficacia ad una delle libertà fondamentali dell'Unione: la circolazione dei servizi e la creazione di un effettivo "spazio senza frontiere".

Dal punto di vista strettamente economico, si è dimostrato, attraverso uno studio approfondito del Copenhagen Economics, che esistono evidenze empiriche secondo cui, gli effetti della direttiva, benché inferiori rispetto a quelli che ci si poteva aspettare dalla proposta originale della Commissione Europea, dovrebbero essere economicamente vantaggiosi per tutti gli Stati Membri dell'Unione Europea.

In particolare:

- SI AVREBBELA LA PRODUZIONE DI UN SIGNIFICATIVO GUADAGNO ECONOMICO STIMATO INTORNO AD UN AUMENTO DI WELFARE DELLO 0.6%;
- I PREZZI DEI SERVIZI DIMINUIRANNO NEI SETTORI COPERTI DALLA DIRETTIVA;

- GLI OUTPUT AUMENTERANNO IN TUTTI I SETTORI DELL'ECONOMIA DELL'UE;
- NUOVI LAVORI SARANNO CREATI IN TUTTI GLI STATI MEMBRI (l'occupazione si dovrebbe incrementare di circa 600000 unità);
- IL COMMERCIO NEI SERVIZI SARA' INTENSIFICATO.

La Direttiva Servizi rappresenta pertanto, un tassello fondamentale sia per rendere l'Europa più competitiva, sia per armonizzare il mercato portandolo verso una struttura più coerente con il significato stesso di "Unione Europea".

Bibliografia

Banca Centrale Europea (2006)

“ Competition, productivity and prices in the euro area services sector”
Occasional Paper BCE n. 44 aprile 2006

Banca Centrale Europea (2007)

“Concorrenza e *performance* economica del settore dei servizi nell’area euro”

Bassanini A., Scarpetta S., Hemmings P. (2001)

“Economic growth: The Role of Policies and Institutions”
Panel Data Evidence from OECD Countries

Bic News: periodico di Cultura Economica e sviluppo locale (6 gennaio 2009)

Breuss F., Badinger H (2006)

“The European Single Market for services in the context of the Lisbona Agenda: macroeconomic effects”

Cacace P., Mammarella G. (Laterza 2003)

“ Storia e politica dell’Unione Europea

Comitato economico e sociale europeo (02/2005)- INT/228

“Parere in merito alla Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno”

Commissione delle Comunità Europee (12/2000)

Comunicazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento Europeo- “Una strategia per il mercato interno dei servizi”- COM (2000) 888 definitivo del 29/12/2000

Commissione delle Comunità Europee (6/2002)

Comunicazione della Commissione “Governance europea: Legiferare Meglio”- COM (2002) 275 definitivo del 5.6.2002

Commissione delle Comunità Europee (7/2002)

Relazione della Commissione al Parlamento Europeo ed al Consiglio- “Lo stato del mercato interno dei servizi”- COM (2002) 441 definitivo del 30.7.2002

Commissione delle Comunità Europee (02/2004)

Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno- COM (2004) 2 definitivo/2-2004/0001 (COD)

Commissione delle Comunità Europee (02/2005)

Comunicazione della Commissione "Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione: il rilancio della strategia di Lisbona"- COM(2005) 24 del 2.2.2005

Commissione delle Comunità Europee (11/2006)

Comunicazione della Commissione "Esame strategico del programma per Legiferare Meglio nell'Unione europea"- COM (2006) 690 del 14.11.2006

Commissione delle Comunità Europee (02/2008)

Manuale per l'attuazione della Direttiva Servizi

Commissione delle Comunità Europee (1/2009)

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo ed al Comitato delle Regioni "Terzo esame strategico del programma per Legiferare Meglio nell'Unione europea"- COM(2009) 15 definitivo del 28.1.2009

Consiglio Europeo di Lisbona (03/2000)

Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Lisbona – 23 e 24 marzo 2000

Conway P., De Rosa D., Nicoletti G., Steiner F. (2006)

"Regulation, Competition and Productivity Convergence"

Copenhagen Economics (01/2005)

"Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services

Copenhagen Economics (10/2005)

"The Economic Importance of the Country of Origin Principle in the Proposed Services Directive- Final Report"

Crosetto P.

"La direttiva Bolkestein: vicissitudini e problemi aperti"

Dipartimento della funzione pubblica :Ufficio per l'innovazione della pubblica amministrazione (Robbettino)

"La consultazione nell'analisi dell'impatto della regolazione"

Eurostat (2007)

L'Europe en chiffres- Annuaire Eurostat 2007

Letta E. (2005)

“Chi ha paura di Bolkestein?”- Europa 14/10/2005

Nicoletti G., Scarpetta S.(2003)

OECD Economics Department Working Papers No. 347

“Regulation , Productivity and Growth: OECD Evidence”

OECD- Organisation for Economic Cooperation and Development (2003)

“Quantifying the benefits of liberalising trade in services”

Parascandolo P., Sgarra G.

Crescita e produttività: gli effetti economici della regolazione

Parlamento Europeo- Commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori (05/2005)

Progetto di relazione sulla proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno. Relatrice: Evelyne Gebhardt; relatrice per parere: Anne Van Lancker

Parlamento Europeo- Commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori (10/2005)

Emendamenti di compromesso – Progetto di relazione di Evelyne Gebhardt

Parlamento Europeo- Commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori (10/2005)

Emendamenti Consolidati – Progetto di relazione di Evelyne Gebhardt

Parlamento Europeo- Commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori (11/2005)

Testo emendato il 22/11/2005- Articoli 2 e 16 della Proposta di Direttiva relativa ai servizi nel mercato interno

Parlamento Europeo- Commissione per i problemi economici e monetari (01/2005)

Progetto di Relazione sulla situazione dell'economia europea. Relatore: Robert Goebbels

Parlamento Europeo- Commissione per l'occupazione e gli affari sociali (05/2005)

Progetto di parere destinato alla Commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori sulla Proposta di Direttiva del Parlamento

Europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno- Relatrice
Anne Van Lancker

**Presidenza del Consiglio dei Ministri- Dipartimento delle Politiche
Comunitarie (10/2007)**

Guida per il monitoraggio relativo alla Direttiva Servizi

Relazione annuale Antitrust (2009)

Sole 24 Ore (17/12/2009)

Il CDM dà il via libera alla Direttiva Servizi

Sitografia

<http://www.cgil.it/>

<http://www.edilportale.com/>

<http://www.eurobic.it>

<http://www.ec.europa.eu>

<http://www.eur-lex.europa.eu>

<http://www.europarl.europa.eu>

<http://www.fpcgil.it>

<http://www.governo.it>

<http://www.infocommercio.it>

<http://www.regione.abruzzo.it>