

FACOLTÁ 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**

- Riassunto -

RELATORE:

Prof. Fabio Neri

CANDIDATA:

Federica Di Loreto

Matr. 612331

CORRELATORE:

Prof. Carlo Viviani

Anno accademico 2008/2009

Indice

INTRODUZIONE

CAPITOLO 1

1 OBIETTIVI E CONTENUTO DELLA DIRETTIVA SRVIZI:DALLA PROPOSTA INIZIALE ALLA VERSIONE FINALE

- 1.1 “Una strategia per il mercato interno dei servizi”
- 1.2 2001:un’analisi omnicomprensiva degli ostacoli alla libera circolazione dei servizi
- 1.3 Esecuzione dell’analisi fase per fase
- 1.4 2002-2003:iniziative intraprese sulla base dell’analisi
- 1.5 La proposta di Direttiva Servizi:obiettivi e contenuto
- 1.6 La Direttiva Servizi nella sua versione finale
 - 1.6.1 *Campo d’applicazione*
 - 1.6.2 *Semplificazione amministrativa*
 - 1.6.3 *Libertà di stabilimento*
 - 1.6.4 *Libertà di prestazione temporanea di servizi*
 - 1.6.5 *Promozione della qualità dei servizi*
 - 1.6.6 *Cooperazione effettiva tra Stati Membri*
 - 1.6.7 *Recepimento*

CAPITOLO 2

2 ANALISI DEGLI EFFETTI ECONOMICI CONSEGUENTI ALL’APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA SERVIZI NEI SETTORI INTERESSATI

- 2.1 La “regolazione economica”: sempre utile o a volte inutilmente vincolante?
- 2.2 Variazioni della crescita annua della produttività totale in seguito all’allineamento delle politiche di regolazione

- 2.3 Il contesto economico in cui è nata la Direttiva Servizi
- 2.4 Alcuni studi che hanno quantificato l'impatto economico della Direttiva Servizi
- 2.5 Effetti della Direttiva nella formulazione originaria proposta dalla Commissione
- 2.6 Lo studio effettuato dal Copenhagen Economics
- 2.7 Impatto economico della rimozione delle barriere al commercio dei servizi
- 2.8 Effetti economici della Direttiva Servizi per l'UE

CAPITOLO 3

3 LA DIRETTIVA SERVIZI ED IL PROGETTO "LEGIFERARE MEGLIO"

- 3.1 "Legiferare Meglio" mediante l'alleggerimento dell'iter amministrativo e burocratico
- 3.2 Accordo interistituzionale "Legiferare Meglio"
- 3.3 Che cosa fa la Commissione Europea per ridurre l'"eccessiva burocrazia"?
- 3.4 Risultati raggiunti
- 3.5 La Direttiva Servizi e l'attività di Better Regulation
- 3.6 "Legiferare Meglio" è un processo permanente

CAPITOLO 4

4 ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA SERVIZI

- 4.1 Adempimenti amministrativi ai fini del recepimento
- 4.2 Lavoro di trasposizione della direttiva a livello statale
- 4.3 Stato di attuazione della Direttiva Servizi
- 4.4 Contenuto del decreto legislativo di recepimento

CONCLUSIONE

Bibliografia

Sitografia

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.

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

¹ Vedi Relazione annuale Antitrust 2009

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

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

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 Commissione intraprende così 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:

- costituzione del fornitore di servizi;

- utilizzo degli input;
- promozione dei servizi;
- distribuzione;
- vendita di servizi;
- assistenza post-vendita.

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.

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.

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 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: 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.

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

L'intenzione posta alla base di questa direttiva è quella, attraverso l'eliminazione delle 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 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.

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.

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 per VIA ELETTRONICA;
- 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;
- 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;
- 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.

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.

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:

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

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 McCreevy², 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.

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.

²Commissario europeo responsabile per il Mercato interno ed i servizi

La proposta concernente la “*direttiva Bolkestein*”³ (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.

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.

³Frits 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.

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).

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”;

- 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.

CAPITOLO 2

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

La proposta di Direttiva Servizi da parte della Commissione Europea è nata in un contesto di forte debolezza dell'economia europea.

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.

In questo processo i servizi privati 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.

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.

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.

Altri studi, condotti in capo ai sindacati, hanno invece seguito un approccio meno quantitativo, meno aggregato, più multidisciplinare, spesso con tratti più ideologici.

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.

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.

Tra i più importanti studi va senz'altro ricordato quello effettuato dal 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 barriere sono diverse per le imprese interne rispetto a quello delle imprese esterne così viene stimato un IMRIS INTERNO ed un IMRIS ESTERNO.

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.
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.

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.

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. 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.

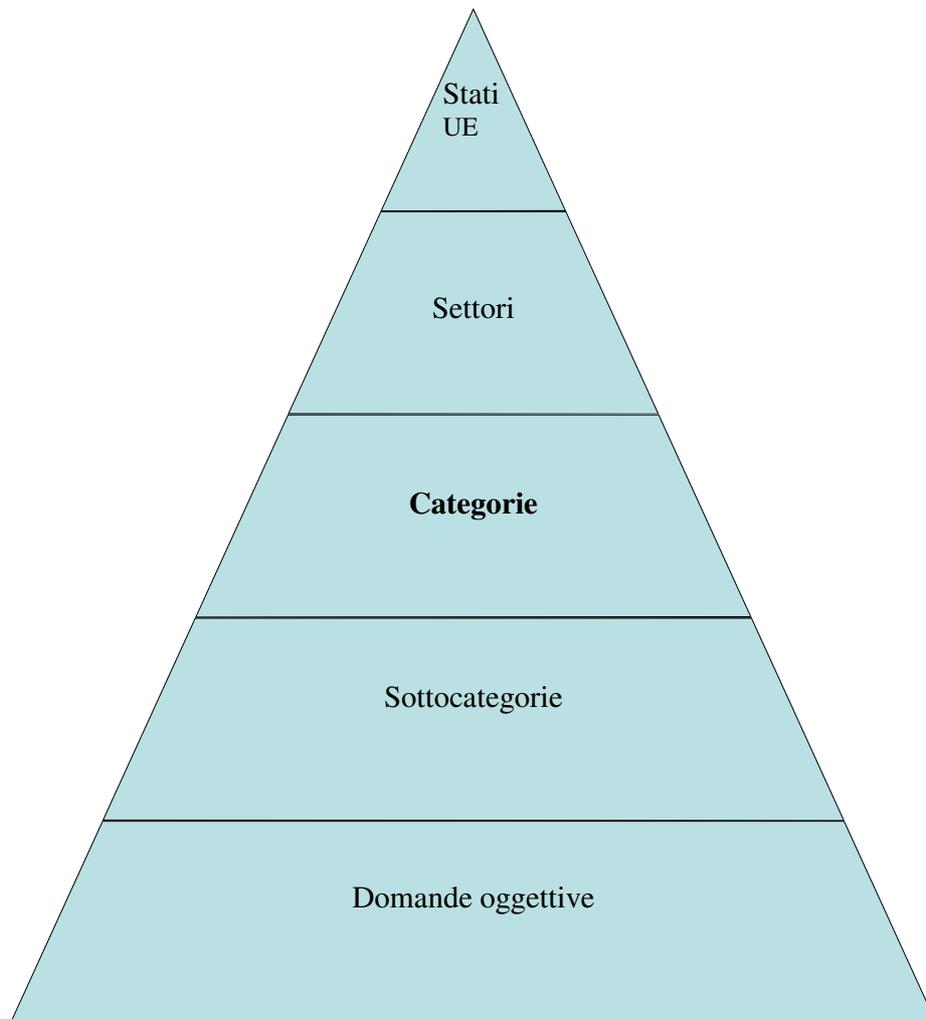


Figura 1 - LIVELLI NELLA METODOLOGIA IMRIS

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.

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.

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;
- **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

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 multidisciplinari 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.

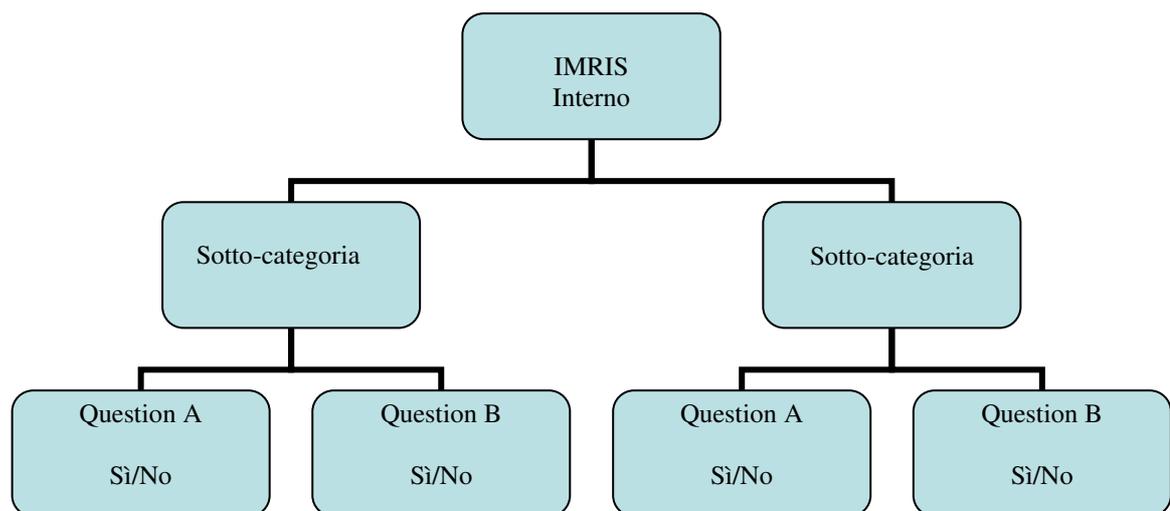
Si utilizzano gli stessi pesi in tutti i settori, ma vengono utilizzati pesi differenti a seconda che ci si trovi davanti ad un indice Interno o ad un indice Esterno.

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.

SCHEMA RIASSUNTIVO PER IL CALCOLO DELL'IMRIS



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 non 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. 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:

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

In questa tabella viene considerata la direttiva come nella sua proposta originale e cioè contenente il “principio del paese d’origine”.

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

CAPITOLO 3

La Direttiva Servizi ed il progetto “Legiferare meglio”

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 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.

Legiferare a livello comunitario ha ridotto di molto le trafile 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.

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.

Queste "comunicazioni" prevedono una serie di azioni intraprese dalla Commissione:

- I. SEMPLIFICARE e MIGLIORARE l'AMBIENTE NORMATIVO: la Commissione si impegna a modernizzare e semplificare il corpus normativo comunitario, il c.d. "Acquis";
- II. RIDURRE gli ONERI AMMINISTRATIVI: negli ultimi anni la strategia di semplificazione si è concentrata sulla semplificazione amministrativa, in particolare sulla riduzione del 25% ENTRO IL 2012 DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI PER LE IMPRESE;

- III. PROMUOVERE una CULTURA di DIALOGO e di PARTECIPAZIONE: affinché l’iniziativa per legiferare meglio abbia successo, è necessario che ogni istituzione europea assuma le proprie responsabilità;
- IV. ANALISI d’IMPATTO: 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.

La Revisione Strategica 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 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.

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.

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.

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

Attuazione della Direttiva Servizi

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

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.

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.

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

La direttiva servizi impone agli Stati Membri di adottare delle misure anche dopo il termine ultimo di recepimento: tra queste figurano la REVISIONE della LEGISLAZIONE e la 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 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.

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

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.

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

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 più rapida definizione del DECRETO LEGISLATIVO di RECEPIMENTO della direttiva.

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 2008.⁴ 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.

⁴ 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.

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.

<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>
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

<u>REGIONE</u>	<u>COMMERCIO</u>	<u>TURISMO</u>	<u>ARTEGIANATO</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>
Lazio	Commercio e attività fieristiche 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									

<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 d.d.L. comunitaria

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 AVREBBE 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 Lisbon 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>