

Relazione speciale

La Commissione ha assicurato un'attuazione efficace della direttiva sui servizi?



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1
Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditorsECA

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili
su Internet consultando il portale Europa (<http://europa.eu>).

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4141-2	ISSN 1831-0869	doi:10.2865/530147	QJ-AB-16-002-IT-C
PDF	ISBN 978-92-872-4176-4	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/539963	QJ-AB-16-002-IT-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4138-2	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/491024	QJ-AB-16-002-IT-E

© Unione europea, 2016
Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Relazione speciale

La Commissione ha assicurato un'attuazione efficace della direttiva sui servizi?

(presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, TFUE)

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze dei controlli di gestione e degli audit di conformità espletati dalla Corte su specifici settori di bilancio o temi di gestione. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit affinché abbiano il massimo impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello di entrate o spese in questione, dei futuri sviluppi nonché dell'interesse politico e pubblico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit IV – presieduta da Milan Martin Cvikl, Membro della Corte – specializzata nell'audit riguardante entrate, ricerca e politiche interne, governance economica e finanziaria e istituzioni e organi dell'Unione europea. L'audit è stato diretto da Neven Mates, Membro della Corte, coadiuvato da Georgios Karakatsanis, capo di Gabinetto, e da: Marko Mrkalj, attaché; Paul Stafford, primo manager; Wayne Codd, capo incarico; Sandra Dreimane, Jurgen Manjé e Wolfgang Stolz, auditor.



Da sinistra a destra: J. Manjé, P. Stafford, N. Mates, W. Codd, S. Dreimane, G. Karakatsanis.

Paragrafi

Glossario e abbreviazioni

I-VIII **Sintesi**

1-11 **Introduzione**

6-7 **Obiettivi della direttiva sui servizi**

8-11 **Ruoli e responsabilità**

12-13 **Estensione e approccio dell'audit**

14-110 **Osservazioni**

16-42 **Recepimento e monitoraggio dell'attuazione**

16-18 **La Commissione ha fornito assistenza ai fini del recepimento e ne ha monitorato il processo**

19-20 **Venti Stati membri hanno registrato ritardi nel recepimento**

21-27 **Le valutazioni reciproche sono state una pratica innovativa, ben gestita dalla Commissione e utilizzata successivamente anche per altre direttive**

28-29 **Si è ancora molto lontani dalla piena riuscita dell'attuazione**

30-32 **Sono stati condotti «test di efficacia» sulle modalità di funzionamento della normativa UE in scenari pratici di attività imprenditoriali**

33-34 **Gli effetti hanno dato luogo a ulteriori proposte legislative da parte della Commissione**

35-36 **La Commissione avrebbe potuto sfruttare meglio i risultati per far rispettare in maniera sistematica la direttiva sui servizi**

37-42 **È mancata una valutazione dell'impatto economico**

43-77 **Attuazione**

43-45 **Gli strumenti e il sostegno offerti dalla Commissione per l'attuazione della direttiva sui servizi non sono stati sfruttati appieno e sono quindi solo in parte efficaci**

46-52 **Si sono verificati ritardi nell'istituzione degli sportelli unici e la qualità era disomogenea fra Stati membri**

53-55 **Sportelli unici difficili da reperire e scarsa consapevolezza da parte delle imprese**

56-64 **Scarsa cooperazione amministrativa su questioni riguardanti la direttiva sui servizi**

65-71 **I consumatori continuano a riscontrare problemi nell'accedere al mercato unico dei servizi**

- 72-75 I prestatori di servizi sono tuttora oggetto di indebite discriminazioni
- 76-77 Risolvere i problemi
- 78-110 **Misure volte a far rispettare la direttiva**
- 78-79 La Commissione si avvale di una serie di strumenti per far rispettare la direttiva
- 80-85 Solvit è usato di rado per la direttiva sui servizi
- 86-93 EU Pilot: un sistema pre-infrazione apprezzato dagli Stati membri
- 94-99 La Commissione non ha quasi mai fatto ricorso a procedure di infrazione
- 100-101 I casi di infrazione si protraggono eccessivamente
- 102-104 Ai singoli reclami afferenti i servizi è stato assicurato un seguito con regolarità; si osservano tuttavia lunghi periodi di inattività durante le procedure di infrazione
- 105-107 Solo un caso è stato deferito alla Corte di giustizia
- 108-110 Le raccomandazioni specifiche per paese hanno fatto registrare una riuscita limitata

- 111-120 **Conclusioni e raccomandazioni**
- 112-114 **Recepimento e monitoraggio dell'attuazione**
- 115-118 **Attuazione**
- 119-120 **Misure volte a far rispettare la direttiva**

Risposte della Commissione

CGUE: Corte di giustizia dell'Unione europea

CHAP: Sistema di registrazione dei reclami gestito dalla Commissione

CPC: Cooperazione per la tutela dei consumatori

ECC-net: Rete dei centri europei dei consumatori

EU Pilot: La procedura EU Pilot prevede la cooperazione tra Stati membri e Commissione su questioni riguardanti la conformità della normativa nazionale con il diritto dell'UE oppure la corretta applicazione di quest'ultimo. È attivata in prima battuta allo scopo di evitare, ove possibile, procedimenti formali di infrazione.

IMI: Sistema di informazione del mercato interno

NACE Rev 2: Classificazione statistica delle attività economiche nell'Unione europea

PIL: Prodotto interno lordo

PQD: *Professional Qualifications Directive* (direttiva sulle qualifiche professionali)

PSC: *Point of Single Contact* (sportello unico)

RSP: Raccomandazioni specifiche per paese

SEC: Sistema europeo dei conti

SM: Stato membro o Stati membri

Solvit: Meccanismo alternativo di composizione delle controversie istituito per aiutare i cittadini e le imprese dell'UE cui è stata negata la possibilità di esercitare i propri diritti nell'ambito del mercato interno europeo, in quanto un'amministrazione pubblica di un altro Stato membro ha applicato in modo non corretto la normativa sul mercato interno.

Sweep: disamina a livello di UE dei siti Internet in particolari settori online

TFUE: Trattato sul funzionamento dell'Unione europea

UE: Unione europea

I Mentre il mercato unico delle merci è ben sviluppato in termini di interscambio all'interno dell'UE, è comunemente riconosciuto che il mercato dei servizi non ha esplicato tutte le sue potenzialità. La direttiva sui servizi riguarda le attività in questo settore, che costituisce circa il 46 % del PIL dell'UE, allo scopo di ridurre le barriere giuridiche e amministrative sia per i prestatori che per i destinatari di servizi. Tale obiettivo dovrebbe essere conseguito dagli Stati membri attraverso il recepimento della direttiva nel proprio ordinamento, un'accresciuta trasparenza e procedure semplificate, che rendano più facile a imprese e consumatori fornire o ricevere servizi nel mercato unico.

II L'audit della Corte è stato incentrato sulle azioni intraprese dalla Commissione europea a sostegno degli Stati membri, in aggiunta a una disamina delle misure volte a far rispettare la direttiva, le quali dovrebbero risolvere i problemi di non conformità che ostacolano il corretto funzionamento del mercato unico dei servizi.

III La maggior parte degli Stati membri non ha recepito per tempo la direttiva nell'ordinamento nazionale. Nondimeno, durante l'intero processo, la Commissione ha monitorato i progressi compiuti e ha offerto assistenza ai fini dell'attuazione della direttiva durante e dopo il suo recepimento, organizzando il processo di valutazione reciproca nonché fornendo orientamenti nel corso delle periodiche riunioni tematiche dei gruppi di esperti.

IV Le valutazioni reciproche e i «test di efficacia» in settori mirati sono stati utili agli Stati membri, ma hanno altresì dimostrato che persisteva un numero significativo di ostacoli. La Commissione non ha assicurato un seguito adeguato al riguardo, esitando in particolare a confutare la motivazione della «proporzionalità» adottata da alcuni Stati membri per mantenere requisiti non conformi.

V La Commissione è riuscita solo in parte ad assicurare l'attuazione della direttiva. Alcuni anni dopo il 2009, termine ultimo per l'attuazione della direttiva, rimangono barriere nel mercato interno dei servizi oggetto della direttiva; la Commissione ha esitato a intraprendere azioni legali, in parte a causa della lentezza della procedura giudiziaria, ma anche in ragione della scarsa forza della normativa. Per risolvere determinate questioni, ci si è avvalsi di meccanismi come Solvit e EU Pilot, senza raggiungere però la rapidità dei risultati richiesta sia dalle imprese sia dai destinatari dei servizi. I consumatori non godono ancora del livello di accesso al mercato interno dei servizi che ci si prefiggeva con la direttiva.

VI Il beneficio economico potenziale di una piena attuazione della direttiva non è ancora noto, benché spesso vengano citate stime dell'aumento del prodotto a dimostrazione dell'impatto di una riduzione delle barriere. Data la carenza di dati con un livello di dettaglio adeguato per i settori interessati dalla direttiva, non esiste ancora una quantificazione attendibile del suo impatto.

VII

Fra le raccomandazioni, la Corte invita in particolare la Commissione a essere più risoluta nel far rispettare la direttiva, grazie alle seguenti azioni:

- assicurare un seguito ai risultati di esercizi quali la valutazione reciproca e i «test di efficacia» per correggere le non conformità; fronteggiare inoltre, insieme agli Stati membri, le problematiche più significative in termini economici;
- quando viene riscontrato un problema, avviare il prima possibile procedure EU Pilot; le informazioni sulle risoluzioni andrebbero condivise;
- ridurre, quanto più possibile, la durata delle procedure di infrazione;
- deferire alla Corte di giustizia le questioni importanti di mancata attuazione e non corretta applicazione.

VIII

Inoltre:

- la Commissione dovrebbe redigere gli orientamenti per il recepimento ed emanarli appena possibile dopo l'adozione;
- la Commissione dovrebbe adoperarsi perché la questione dei dati necessari a valutare l'impatto della nuova normativa sia affrontata nella fasi iniziali dell'iter legislativo;
- gli Stati membri dovrebbero rispettare la Carta degli sportelli unici (*Points of Single Contact Charter*): ad esempio, mettendo a disposizione le informazioni in più lingue e consentendo l'espletamento di tutte le procedure amministrative necessarie alla prestazione transfrontaliera dei servizi;
- il legislatore dovrebbe introdurre un termine di differimento per la notifica di progetti di requisiti e fare in modo che siano pubblicati su un sito Internet pubblicamente accessibile per consentire un miglior accesso e una verifica tempestiva;
- la revisione del regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori dovrebbe ampliarne la portata per contemplare l'articolo 20 della direttiva sui servizi.

01

La direttiva sui servizi (di seguito «la direttiva») è stata adottata nel 2006 allo scopo di ridurre le barriere giuridiche e amministrative sia per i prestatori che per i destinatari di servizi. Ciò dovrebbe essere conseguito dagli Stati membri attraverso il recepimento della direttiva nel proprio ordinamento, un'accresciuta trasparenza e procedure semplificate, che rendano più facile a imprese e consumatori fornire o ricevere servizi nel mercato unico. La direttiva verte sui servizi, che rappresentano il 46 %¹ del PIL dell'UE. Tutti gli Stati membri erano tenuti ad attuarla entro la fine del 2009.

02

Le origini della direttiva risalgono al 1997, ossia alla presentazione da parte della Commissione di un piano d'azione a favore di un mercato unico², in cui invitava a rimuovere gli ostacoli settoriali all'integrazione dei mercati. I documenti successivi sono stati incentrati specificamente sui servizi, alla luce della considerazione che una serie di barriere nel mercato interno dei servizi «agiscono da freno sull'economia europea e sulle sue potenzialità di crescita, competitività e creazione di occupazione»³; nel 2004, si è giunti da ultimo a una proposta di direttiva sui servizi (generalmente nota come «la direttiva Bolkestein») che basava la libera circolazione dei servizi sul principio del paese di origine. In virtù di quest'ultimo, i prestatori di servizi dovrebbero soddisfare solo la regolamentazione dello Stato membro di stabilimento, indipendentemente dal luogo in cui l'attività di servizi è stata svolta. Il principio del paese di origine, tuttavia, è stato abbandonato su richiesta del Parlamento europeo⁴. La direttiva sui servizi⁵, adottata nel 2006, ha introdotto invece l'obbligo per gli Stati membri di assicurare «il libero accesso a un'attività di servizi e il libero esercizio della medesima sul proprio territorio» e di «non [...] subordinare l'accesso a un'attività di servizi o l'esercizio della medesima sul proprio territorio a requisiti che non rispettino i [...] principi [di] non discriminazione [...], necessità [...], proporzionalità [...]»⁶.

03

La direttiva non si applica a una serie di attività: i servizi non economici d'interesse generale; i servizi finanziari, di comunicazione elettronica, delle agenzie di lavoro interinale, sanitari, audiovisivi; le attività di azzardo; le attività connesse con l'esercizio di pubblici poteri; i servizi sociali, privati di sicurezza, forniti da notai e ufficiali giudiziari; l'imposizione fiscale. La direttiva, inoltre, non incide sulla normativa degli Stati membri in materia di previdenza sociale.

- 1 Cfr. *Work plan for reporting on national reforms in services markets*, SWD(2014) 131 final del 31 marzo 2014.
- 2 Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo «Piano d'azione a favore del Mercato unico», CSE (97)1 def. del 4 giugno 1997.
- 3 Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo «Lo stato del mercato interno dei servizi», COM(2002) 441 definitivo del 30 luglio 2002.
- 4 Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, recante modifica delle direttive 2002/65/CE, 2013/36/UE e 2009/110/CE e che abroga la direttiva 2007/64/CE, COM(2013) 547 final del 24 luglio 2013.
- 5 Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (GU L 376 del 27.12.2006, pag. 36).
- 6 Articolo 16, paragrafo 1, della direttiva sui servizi. Proporzionalità: i requisiti sono tali da garantire il raggiungimento dell'obiettivo perseguito e non vanno al di là di quanto è necessario per raggiungere tale obiettivo.

Introduzione

04

Mentre il mercato unico delle merci è ben sviluppato in termini di interscambio all'interno dell'UE, è comunemente riconosciuto che il mercato dei servizi non ha esplicitato tutte le sue potenzialità; la necessità di una sua espansione è stata messa in risalto dal Parlamento europeo nella relazione Corazza Bildt⁷ sul mercato interno dei servizi e più di recente nella relazione Cofferati⁸. L'impatto di un'attuazione efficace della direttiva è potenzialmente molto elevato, data l'importanza dei servizi nell'economia europea.

05

Il termine ultimo entro cui provvedere al recepimento era fissato al 2009, ma nella comunicazione della Commissione del 22 ottobre 2013 si affermava che «il mercato unico [...] è ancora al di sotto della aspettative, soprattutto in comparti importanti come l'economia digitale, l'energia e i servizi». Nel gennaio 2014, il Consiglio ha sottolineato l'esigenza di coordinamento tra la Commissione e gli Stati membri per migliorare le modalità con le quali la normativa sul mercato unico è attuata, applicata e fatta rispettare⁹.

Obiettivi della direttiva sui servizi

06

La piena attuazione della direttiva dovrebbe snellire la procedure burocratiche e agevolare in maniera significativa lo stabilimento di prestatori di servizi sia nel paese di origine che all'estero. Dovrebbe promuovere la prestazione transfrontaliera di servizi. Per facilitare il conseguimento di questo obiettivo, gli Stati membri sono tenuti a istituire «sportelli unici» (*Points of Single Contact*, PSC) che assistano le imprese fornendo informazioni esaurienti sulle procedure necessarie per offrire e prestare servizi, nonché consentendo loro di espletare online le formalità prescritte. La direttiva rafforza anche i diritti dei destinatari di servizi, specie i consumatori, vietando discriminazioni sulla base della nazionalità o della residenza.

07

Fra gli ostacoli che la direttiva intende rimuovere figurano¹⁰:

- a) requisiti discriminatori fondati direttamente o indirettamente sulla cittadinanza o, per quanto riguarda le società, sull'ubicazione della sede legale;
- b) il divieto per il prestatore di avere stabilimenti in più di uno Stato membro o di essere iscritti nei registri o ruoli di organismi, ordini o associazioni professionali di diversi Stati membri;

- 7 Relazione di Corazza Bildt sul mercato interno dei servizi: situazione attuale e prossime tappe (2012/2144(INI)) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0273+0+DOC+XML+V0//IT>).
- 8 Relazione di Cofferati sulla governance del mercato unico nell'ambito del semestre europeo 2014 (2013/2194(INI)) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2014-0066+0+DOC+XML+V0//IT>).
- 9 *Note on the Commission's 2014 work plan for reporting on national reforms in services markets*, 5431/14, COMPET 29, MI 51, Consiglio dell'UE, Bruxelles, 22 gennaio 2014.
- 10 Come indicato nell'articolo 14 della direttiva.

- c) l'obbligo, per il prestatore, di avere lo stabilimento principale nel territorio di destinazione;
- d) condizioni di reciprocità con lo Stato membro nel quale il prestatore ha già uno stabilimento;
- e) la condizione di superare una verifica del bisogno economico o della domanda di mercato per ottenere l'autorizzazione, oppure una valutazione obbligatoria degli effetti economici potenziali o effettivi dell'attività, oppure una valutazione dell'adeguatezza dell'attività rispetto agli obiettivi di programmazione economica stabiliti dall'autorità competente;
- f) il coinvolgimento di operatori concorrenti, anche in seno agli organi consultivi, ai fini del rilascio di autorizzazioni o ai fini dell'adozione di altre decisioni pertinenti delle autorità competenti;
- g) garanzie finanziarie, fra cui l'obbligo di sottoscrivere una polizza assicurativa presso un prestatore o presso un organismo stabilito sul territorio di destinazione;
- h) l'obbligo di essere già stato iscritto per un determinato periodo nei registri dello Stato membro o di aver in precedenza esercitato l'attività sul suo territorio per un determinato periodo.

Ruoli e responsabilità

08

La direttiva stabilisce i ruoli e le responsabilità della Commissione e degli Stati membri.

09

Gli Stati membri sono responsabili del recepimento della direttiva nel proprio ordinamento giuridico e di una serie di compiti in merito al seguito da dare a tale recepimento attraverso la valutazione reciproca (cfr. paragrafi 21-29); hanno inoltre il compito di agevolare l'assistenza alle imprese mediante l'istituzione di sportelli unici. È questa la prima volta che si impone agli Stati membri l'obbligo giuridico di realizzare tali servizi amministrativi online e metterli a disposizione di utenti transfrontalieri.

10

Solvit è un meccanismo di composizione delle controversie istituito per aiutare i cittadini e le imprese dell'UE cui è stata negata la possibilità di esercitare i propri diritti nell'ambito del mercato interno europeo, in quanto un'amministrazione pubblica di un altro Stato membro ha applicato in modo non corretto la normativa sul mercato interno. Il sistema opera attraverso una rete di centri Solvit con base presso le amministrazioni nazionali di ciascuno Stato membro. Costituisce una pratica alternativa ai meccanismi formali di risoluzione delle problematiche, quali i procedimenti giudiziari nazionali o i reclami alla Commissione europea.

11

La direzione generale del Mercato interno, dell'industria, dell'imprenditoria e delle PMI (già DG Mercato interno e servizi) coordina la politica della Commissione in merito al mercato unico europeo e si prefigge di rimuovere gli indebiti ostacoli al commercio, soprattutto nel settore dei servizi e dei mercati finanziari. Dovrebbe monitorare l'attuazione pratica del diritto dell'UE, assistere gli Stati membri e avviare procedure di infrazione, ove necessario.

Estensione e approccio dell'audit

12

12

La Corte si è posta il principale quesito di audit di valutare se la Commissione abbia assicurato un'attuazione efficace della direttiva. Il quesito è stato articolato in due sottoquesiti:

- a) La Commissione ha monitorato e valutato in maniera adeguata l'attuazione della direttiva?
- b) La Commissione ha sufficientemente promosso l'attuazione della direttiva e ne ha imposto il rispetto?

13

I colloqui e l'esame dei fascicoli si sono svolti presso la Commissione. Inoltre, l'audit ha compreso visite di accertamento dei fatti presso una serie di ministeri competenti, organizzazioni di imprese, camere di commercio e associazioni di consumatori in sette Stati membri, per raccogliere informazioni sugli ostacoli rimanenti al commercio e sull'efficacia dei meccanismi esistenti per la loro rimozione. La Corte ha selezionato Stati membri con un commercio transfrontaliero di rilievo: Germania, Regno Unito, Austria, Slovacchia, Francia, Paesi Bassi e Portogallo. In aggiunta, sono state consultate varie organizzazioni europee.

14

Dopo la conclusione del processo di recepimento nel 2009, la Commissione ha cercato di individuare gli ambiti in cui la direttiva non aveva trovato attuazione, istituendo al contempo anche vari meccanismi per ridurre le barriere restanti. Ciò nonostante, le barriere permangono, alcune delle quali sono imputabili alla vaghezza dei termini della direttiva. La Commissione ha esitato ad adottare provvedimenti contro le infrazioni, in parte per la mancanza di una solida base giuridica e in parte a causa dei lunghi tempi necessari perché simili procedimenti giuridici impongano il rispetto delle disposizioni (svariati anni, anche se le comunicazioni avvengono nei tempi previsti).

15

Non è ancora possibile valutare in quale misura si siano realizzati i benefici economici attesi dalla direttiva. Benché la Commissione abbia pubblicato stime sugli incrementi potenziali del PIL riconducibili alla direttiva, queste sono state formulate sulla base di dati approssimati. Prima del 2014, la Commissione non aveva intrapreso alcuna iniziativa sistematica per compilare dati sul commercio transfrontaliero di servizi di cui alla direttiva. Inoltre, nel 2015 questi dati non sono ancora disponibili, circostanza per cui è impossibile valutare la crescita dei servizi transfrontalieri o l'aumento del PIL dovuti all'attuazione della direttiva.

Recepimento e monitoraggio dell'attuazione

La Commissione ha fornito assistenza ai fini del recepimento e ne ha monitorato il processo

16

La direttiva è entrata in vigore il 28 dicembre 2006 e ha fissato il termine ultimo per il recepimento al 28 dicembre 2009. Il recepimento è stato un esercizio gravoso per gli Stati membri, in quanto interessava la normativa disciplinante un gran numero di attività economiche; per questo motivo, la direttiva ha concesso tre anni di tempo, anziché i soliti due.

17

La Commissione ha pubblicato il «Manuale per l'attuazione della direttiva servizi», allo scopo di fornire assistenza tecnica agli Stati membri con una descrizione degli approcci adeguati all'attuazione. Tuttavia, la totalità delle versioni linguistiche è stata messa a disposizione soltanto quasi un anno dopo l'approvazione della direttiva¹¹. I rappresentanti degli Stati membri visitati hanno riferito che il manuale è stato un ausilio utile, ma hanno asserito che avrebbe prodotto un effetto maggiore se fosse stato disponibile subito dopo l'entrata in vigore della direttiva. Oltre al manuale, la Commissione ha fornito consulenza agli Stati membri attraverso visite di monitoraggio e rispondendo ai loro quesiti.

11 Tutte le versioni linguistiche sono state pubblicate su Internet nel novembre 2007, ad eccezione di quella inglese, l'unica disponibile a partire dal 30 luglio 2007.

18

Mediante i lavori bilaterali e il sostegno fornito agli Stati membri, la Commissione ha intrapreso le iniziative necessarie a monitorare i progressi nel recepimento e ha riferito in proposito al Consiglio «Competitività». Nel giugno 2012 ha stilato una relazione più esaustiva sotto forma di «pacchetto Servizi»¹².

Venti Stati membri hanno registrato ritardi nel recepimento

19

Il termine ultimo per il recepimento della direttiva è stato rispettato solo da otto Stati membri¹³. Agli Stati membri che non avevano notificato il recepimento sono state inviate lettere di costituzione in mora, in cui si comunicava l'avvio delle procedure di infrazione. Il 27 ottobre 2011, sono stati deferiti alla CGUE tre casi¹⁴ che non avevano nel frattempo trovato soluzione. Questi, tuttavia, sono stati risolti prima di essere esaminati dalla Corte di giustizia. L'ultimo Stato membro a portare a termine il recepimento è stata la Grecia, il 31 maggio 2012.

20

Nella visione della Commissione, gli sportelli unici (cfr. paragrafi 44-55) avrebbero svolto un ruolo di rilievo nell'attuazione della direttiva. Vi ha quindi prestato particolare attenzione nelle relazioni sui progressi compiuti dagli Stati membri nell'attuazione, stilate sulla base della propria analisi nonché di studi redatti da organizzazioni di imprese. Allo scadere del termine ultimo del 2009, 21 Stati membri su 27 avevano istituito sportelli unici «di prima generazione»¹⁵, benché fosse disomogeneo il grado in cui le procedure amministrative potevano essere espletate online e utilizzate da un paese all'altro.

Le valutazioni reciproche sono state una pratica innovativa, ben gestita dalla Commissione e utilizzata successivamente anche per altre direttive

21

L'esercizio di valutazione reciproca previsto dalla direttiva imponeva a ciascuno Stato membro di valutare i motivi alla base dei requisiti nazionali incombenti sui prestatori di servizi e poi di condividere le proprie constatazioni con gli altri Stati membri. Lo scopo era di comprendere meglio le ragioni sottostanti ai requisiti in vigore e di incoraggiare gli Stati membri a confrontare gli approcci delle rispettive normative e a condividere le migliori pratiche, eliminando i requisiti riconosciuti ingiustificati.

12 Cfr. «Un partenariato per una nuova crescita nel settore dei servizi. 2012-2015», COM (2012) 261 *final* dell'8 giugno 2012, con la relativa documentazione di sostegno.

13 Repubblica ceca, Estonia, Croazia, Lituania, Ungheria, Malta, Paesi Bassi, Svezia.

14 Germania (chiuso il 26.1.2012), Austria (chiuso il 26.4.2012), Grecia (chiuso il 31.5.2012).

15 Gli sportelli unici di prima generazione soddisfano i requisiti limitati previsti dalla direttiva. Stando alla Carta degli sportelli unici, quelli di seconda generazione dovrebbero non solo ottemperare agli obblighi della direttiva sui servizi, ma spingersi oltre, sia in termini di portata che di funzionalità.

22

La direttiva ha stabilito il processo e i requisiti per le valutazioni reciproche del quadro normativo applicabile alle attività di servizi negli Stati membri. Entro il 28 dicembre 2009 gli Stati membri dovevano presentare una relazione alla Commissione contenente informazioni circa: i) i regimi di autorizzazione, ii) i requisiti nazionali specifici che intendevano mantenere e iii) le attività multidisciplinari. Gli Stati membri dovevano fornire spiegazioni che dimostrassero la compatibilità dei regimi di autorizzazione o dei requisiti rimanenti con la sostanza della direttiva, illustrare su quali basi detti requisiti soddisfacevano le condizioni di non discriminazione, necessità e proporzionalità, nonché indicare quali prestatori rimanevano soggetti a tali requisiti.

23

La Commissione ha condiviso le spiegazioni sui requisiti con gli altri Stati membri, concedendo loro sei mesi per replicare. Il 28 dicembre 2010 ha poi redatto una relazione sul processo di valutazione reciproca, previo coordinamento delle risposte degli Stati membri, accompagnandola con proposte di iniziative aggiuntive, ove opportuno. La Commissione era tenuta a monitorarne il seguito con frequenza annuale. Ciò è avvenuto una prima volta con il «pacchetto Servizi», pubblicato nel giugno 2012, e poi attraverso iniziative quali valutazioni *inter pares* dei requisiti in materia di forma giuridica, partecipazioni e tariffe, valutazioni delle normative nazionali sull'accesso alle professioni e all'assicurazione, nonché seminari per le parti interessate.

24

L'esercizio di valutazione reciproca ha avuto una tale riuscita nel vagliare la legislazione di più Stati membri che la pratica è stata in seguito estesa ad altri settori, come la direttiva rivista sulle qualifiche professionali.

25

La metodologia della valutazione reciproca era articolata nelle fasi seguenti¹⁶: autovalutazioni dei singoli Stati membri, discussione in gruppi di cinque Stati membri e sedute plenarie con tutti gli Stati membri. La Commissione ha rilevato i miglioramenti conseguiti, come la sostituzione di regimi di autorizzazione trasversali con metodi meno gravosi come le dichiarazioni, nonché l'abolizione dei regimi specifici per settore, dei requisiti patrimoniali minimi, del divieto di avere più di uno stabilimento, delle tariffe obbligatorie e delle restrizioni quantitative e territoriali¹⁷.

16 Cfr. «Verso un migliore funzionamento del mercato unico dei servizi – Basarsi sui risultati del processo di valutazione reciproca previsto dalla direttiva servizi», COM(2011) 20 definitivo del 27 gennaio 2011, pag. 6.

17 Cfr. *Commission staff working paper on the process of the mutual evaluation of the Services Directive*, Accompanying document to COM(2011) 20 final, SEC(2011) 102 final, del 27 gennaio 2011, pag. 10.

26

Sono stati fatti notevoli passi avanti verso l'eliminazione delle barriere. I funzionari degli Stati membri visitati consideravano il processo di valutazione reciproca come un fattore di spicco dell'attuazione della direttiva, perché gli Stati membri hanno dovuto cooperare in modo intenso per vagliare un corpus enorme di leggi nazionali e regionali, nonché valutarne la compatibilità con la direttiva e con la giurisprudenza esistente della CGUE.

27

Gli Stati membri visitati hanno riconosciuto che la Commissione si è molto adoperata sul piano pratico per agevolare l'attuazione della direttiva, organizzando dibattiti di gruppo per la valutazione reciproca e fornendo orientamenti nel corso delle periodiche riunioni tematiche dei gruppi di esperti.

Si è ancora molto lontani dalla piena riuscita dell'attuazione

28

Le relazioni sul processo di valutazione reciproca hanno segnalato che le barriere sono state rimosse solo in parte. Stando alle stime della Commissione, rispetto a tutte le barriere che la direttiva si proponeva di eliminare per i gruppi di professioni selezionati oggetto di studio, il 10 % è stato rimosso totalmente, il 60 % è stato rimosso in parte e il 30 % è rimasto¹⁸. Ciò indicava che la completa attuazione era ancora lontana.

29

Sebbene le valutazioni reciproche abbiano comportato la cooperazione per passare al vaglio un ingente corpus di leggi nazionali e regionali, i funzionari in vari Stati membri visitati hanno criticato l'efficacia ultima di tale esercizio. A loro giudizio, la Commissione aveva fatto poco per eliminare le barriere potenzialmente ingiustificate individuate nel corso del processo di valutazione reciproca. Inoltre, un gruppo di sei Stati membri riteneva che la Commissione non avesse confutato in maniera sufficiente la motivazione della «proporzionalità»; invocava la pubblicazione di orientamenti specifici che riportassero esempi di misure proporzionate e non proporzionate, al fine di interpretare in modo univoco tale concetto e di fornire alla Commissione un parametro di valutazione dei nuovi requisiti e di quelli esistenti.

18 J. Monteagudo, Al. Rutkowski, D. Lorenzani, «The economic impact of the Services Directive: A first assessment following implementation», *Economic Papers* n. 456, giugno 2012, Commissione europea, Bruxelles, 2012, pag. 30.

Sono stati condotti «test di efficacia» sulle modalità di funzionamento della normativa UE in scenari pratici di attività imprenditoriali

30

Nel 2011 e nel 2012 la Commissione ha intrapreso «test di efficacia» per valutare le «modalità di applicazione dei vari strumenti legislativi dell'UE e del loro funzionamento sul campo»¹⁹ nella prospettiva di utenti diversi del mercato unico. A tal fine sono stati considerati anche altri strumenti dell'UE, oltre alla direttiva. La Commissione ha deciso di condurre i test sulla base di studi di casi in settori commerciali selezionati e per attività selezionate.

31

Gli Stati membri sono stati invitati a fornire informazioni sulle modalità pratiche di applicazione della normativa nazionale ai potenziali prestatori di servizi, che intendevano avviare un'attività commerciale o fornire servizi transfrontalieri nel loro territorio.

32

La Commissione ha riassunto in un documento di lavoro²⁰ i risultati dei «test di efficacia» per tre settori considerati importanti per gli scambi transfrontalieri nell'UE: le costruzioni (che concorrono al PIL per il 6,3 %), i servizi alle imprese (11,7 %) e il turismo (4,4 %).

Gli effetti hanno dato luogo a ulteriori proposte legislative da parte della Commissione

33

I test hanno dimostrato che vi è un nesso molto stretto tra la direttiva di cui alla presente relazione e la direttiva sulle qualifiche professionali. Spesso è necessario il riconoscimento delle qualifiche perché un soggetto possa prestare servizi o avviare un'attività transfrontaliera. I risultati dei «test di efficacia» hanno indotto la Commissione a presentare modifiche alla direttiva sulle qualifiche professionali e al regolamento sulla cooperazione tramite il sistema di informazione del mercato interno²¹.

19 COM(2011) 20 definitivo, pag. 10.

20 *Commission staff working document on the results of the performance checks of the internal market for services (construction, business services and tourism)*, SWD(2012) 147 final dell'8 giugno 2012.

21 Direttiva 2013/55/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 novembre 2013, recante modifica della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e del regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno («regolamento IMI») (GU L 354 del 28.12.2013, pag. 132).

34

Grazie ai «test di efficacia» sono state individuate barriere nella normativa nazionale che impongono requisiti di strutture di partecipazione e di assicurazione particolari. Le imprese spesso dovevano adattare la propria forma giuridica o struttura di partecipazione per essere in grado di operare in un altro Stato membro attraverso uno stabilimento secondario, con possibili costi aggiuntivi. Un'altra difficoltà spesso riscontrata era la copertura assicurativa. In un numero significativo di Stati membri, la copertura assicurativa nello Stato membro di stabilimento non è riconosciuta dallo Stato membro in cui la società intende erogare il servizio, il che genera anche in questo caso costi aggiuntivi per il prestatore. Su queste due problematiche sono stati pubblicati documenti di lavoro nell'ottobre 2013²² e nel marzo 2014²³.

La Commissione avrebbe potuto sfruttare meglio i risultati per far rispettare in maniera sistematica la direttiva sui servizi

35

I «test di efficacia» hanno rivelato che negli Stati membri esistono tuttora barriere e ostacoli, di cui alcuni sono comuni a tutti e tre i settori (barriere trasversali) e alcuni sono specifici per settore.

36

Sebbene non fosse lo scopo principale dell'esercizio, le conclusioni dei «test di efficacia» hanno ribadito quelle della valutazione reciproca, ossia che rimaneva una quantità significativa di ostacoli. I risultati avrebbero potuto suffragare ulteriori azioni sistematiche, da parte della Commissione, volte a far rispettare la direttiva risolvendo le problematiche economicamente più significative.

È mancata una valutazione dell'impatto economico

37

La Commissione ha effettuato solo una valutazione previsionale dei benefici economici della direttiva, condotta al momento della sua introduzione, e non disponeva di dati economici sufficientemente dettagliati per incentrarsi unicamente sulle attività interessate dalla direttiva stessa.

22 *Commission Staff Working Document on the outcome of the peer review on legal form, shareholding and tariff requirements under the Services Directive, SWD(2013) 402 final, del 2 ottobre 2013.*

23 *Commission Staff Working Document – Access to insurance for services provided in another Member State, SWD(2014) 130 final del 31 marzo 2014.*

38

Nel 2012 la Commissione stimava che, grazie a una migliore attuazione della direttiva, il PIL potesse aumentare di un ulteriore 1,6 %, oltre allo 0,8 % già dichiarato raggiunto²⁴. Per prevedere gli effetti della rimozione delle barriere, questo studio ha utilizzato un modello econometrico e dati sulle barriere esistenti prima dello scadere del termine ultimo del 2009 fissato per l'attuazione, raccolti nel corso del processo di valutazione reciproca, congiuntamente a dati economici sui settori interessati. Non si è trattato, pertanto, di un esercizio ex post di quantificazione degli effetti dell'attuazione della direttiva.

39

La Commissione si è vista costretta a formulare ipotesi circa le dimensioni dei settori economici interessati dalla direttiva, dal momento che non sono disponibili scomposizioni dettagliate in fonti quali la contabilità nazionale o la bilancia dei pagamenti.

40

Solo nel 2014²⁵ la Commissione si è impegnata dinanzi al Consiglio europeo a rafforzare i propri strumenti di monitoraggio attraverso una rendicontazione quantitativa e qualitativa più approfondita sulle riforme settoriali e nazionali in materia di servizi. In particolare, ha convenuto di raccogliere dati relativi ai servizi per il 2012, il 2013 e il 2014, che operino una distinzione fra quelli pertinenti per i settori di cui alla direttiva e quelli pertinenti per i settori che esulano dal suo campo di applicazione. Poiché i dati non comprenderanno il periodo precedente all'attuazione della direttiva, non consentiranno di valutarne l'impatto complessivo.

41

Nel maggio 2014 la Commissione ha presentato un documento al gruppo di lavoro sui conti nazionali in cui era descritta l'analisi economica intrapresa riguardo alla direttiva ed erano presentati i dati di cui necessitava per assolvere gli impegni assunti per il futuro in termini di analisi. Segnalava, in particolare, l'esigenza di dati distinti fra l'attività economica di cui alla direttiva e l'attività economica che esula da questa. La Commissione ha osservato che i dati allora disponibili limitavano notevolmente la portata dell'analisi approfondita e delle relazioni sui progressi compiuti e ha cercato una soluzione ai problemi di dati obsoleti o mancanti²⁶, talvolta per un periodo che poteva arrivare a 10 anni.

42

I membri del gruppo di lavoro sui conti nazionali hanno deciso di rispondere alle richieste della Commissione nell'intento di risolvere questioni specifiche in modo da consentire la comunicazione di dati non necessariamente accessibili al pubblico. Ciò nonostante, non è stato assunto alcun impegno a fornire i dati necessari a una valutazione adeguata della direttiva.

- 24 J. Monteagudo, Al. Rutkowski, D. Lorenzani, «The economic impact of the Services Directive: A first assessment following implementation», *Economic Papers* n. 456, giugno 2012, Commissione europea, Bruxelles, 2012.
- 25 *Services: tapping the potential for growth and jobs*, Commission contribution to the European Council of 20-21 March 2014.
- 26 Con riferimento alla scomposizione dei conti nazionali in 64 divisioni, secondo la NACE Rev. 2. In base al programma di trasmissione del SEC 2010 ultimato di recente, tale scomposizione ora sarà presentata dagli Stati membri. Cfr. regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea (GU L 174 del 26.6.2013, pag. 1).

Attuazione

Gli strumenti e il sostegno offerti dalla Commissione per l'attuazione della direttiva sui servizi non sono stati sfruttati appieno e sono quindi solo in parte efficaci

43

Al fine di agevolare la piena attuazione della direttiva, sono stati forniti dalla direttiva stessa o, altrimenti, stabiliti dalla Commissione, una serie di strumenti, servizi di informazione e meccanismi di cooperazione. Tra gli strumenti che derivano direttamente dalla direttiva in questione, gli sportelli unici svolgono un ruolo di primo piano. Altri, tra cui il sistema di informazione del mercato unico e la rete dei centri europei dei consumatori, sono stati ugualmente istituiti con l'intento di migliorare gli scambi di servizi in seno all'UE. Tuttavia, l'efficacia di tali strumenti nei confronti della direttiva ha disatteso le previsioni avanzate.

44

Conformemente alla direttiva, gli Stati membri devono garantire che i prestatori di servizi siano in grado, tramite il ricorso agli sportelli unici, di espletare tutte le procedure e formalità richieste per ottenere le autorizzazioni delle autorità competenti per via elettronica attraverso un unico punto di contatto. Tali sportelli dovrebbero inoltre fornire informazioni a potenziali prestatori e destinatari di servizi. Gli Stati membri dovrebbero far sì che le informazioni e i servizi siano accessibili «a distanza e per via elettronica»²⁷ e sono invitati a fornire tali informazioni in altre lingue comunitarie.

45

L'istituzione degli sportelli unici è risultata impegnativa; data la notevole libertà degli Stati membri nella scelta dell'approccio da seguire, gli sportelli unici sono stati integrati in modi diversi nelle rispettive strutture amministrative.

Si sono verificati ritardi nell'istituzione degli sportelli unici e la qualità era disomogenea fra Stati membri

46

Allo scadere del termine ultimo per il recepimento della direttiva (28 dicembre 2009), molti Stati membri non disponevano ancora di sportelli unici pienamente operativi. Per assistere gli Stati membri in tale processo, la Commissione ha istituito due gruppi di esperti, oltre a quello generale responsabile dell'attuazione della direttiva sui servizi. Il gruppo di esperti EUGO si occupa degli sportelli unici nel loro complesso e deve il suo nome alla rete stessa; la sigla EUGO è stata inoltre utilizzata per creare un logo comune in tutta Europa (cfr. **figura 1**). Il gruppo di esperti sulle procedure elettroniche si occupa di questioni più tecniche con l'intento di permettere ai prestatori di servizi di espletare procedure amministrative online.

Figura 1

Logo comune a tutta l'UE per identificare i siti Internet degli sportelli unici



47

Gli sportelli unici fanno parte del quadro di valutazione del mercato unico della Commissione e sono stati oggetto di una serie di studi effettuati dalla Commissione e da diverse organizzazioni esterne²⁸. Queste analisi hanno evidenziato che le amministrazioni degli Stati membri avevano obiettivi più o meno ambiziosi nel quadro degli sportelli unici, con una conseguente ricaduta sulla qualità dei diversi sportelli. Esistono lacune per quanto riguarda le lingue disponibili per il completamento delle formalità amministrative, la facilità di utilizzo, l'approvazione di firme elettroniche e l'effettivo funzionamento come portali di e-government. La promozione e la «rintracciabilità» degli sportelli unici varia a seconda dell'utilizzo o meno del logo EUGO creato dalla Commissione per identificare gli sportelli.

48

In seguito a quanto annunciato nel «pacchetto Servizi» del 2012²⁹, e per rendere gli sportelli unici più sensibili alle necessità delle imprese, la Commissione ha messo a punto, nel quadro della direttiva sui servizi, una «Carta degli sportelli unici» contenente orientamenti per quei paesi che, tramite l'utilizzo degli sportelli, intendono andare al di là di quanto giuridicamente obbligatorio. La Carta degli sportelli unici è finalizzata a favorire lo sviluppo di sportelli unici di seconda generazione.

- 28 – Services Directive implementation survey – The Chambers' perspective on the Points of Single Contact, Eurochambres, Policy Survey, settima edizione, gennaio 2011
- *Are the points of Single Contact truly making things easier for European companies?* – Services Directive Implementation Report, BusinessEurope, novembre 2011
- *The functioning and usability of the Points of Single Contact under the Services Directive – State of Play and Way Forward*, relazione finale redatta da Deloitte e tech4i2 per conto della Commissione europea, direzione generale del Mercato interno e i servizi, DG MARKET/2010/22/E (SMART 2007/035, LOT 4), 21.1.2012.
- J. Montesgudo, A. Rutkowski, D. Lorenzani, «Part 2: Assessing the economic impact of setting up Points of Single Contact: an approximation based on the Doing Business» in «The economic impact of the Services Directive: a first assessment following implementation», *Economic Papers* n. 456, giugno 2012.

- 29 COM(2012) 261 def., pag. 12.

49

La Carta fornisce orientamenti per gli Stati membri che hanno la volontà e l'ambizione di sviluppare i propri sportelli unici e permette loro di farlo in modo simile. La Carta può servire da quadro di riferimento per un dibattito sulle migliori modalità di attuazione e per scambiare le migliori pratiche.

50

La messa a punto della Carta, ad opera della Commissione, costituisce un'azione positiva per ovviare alla scarsità di obblighi giuridici esistenti per gli sportelli unici e per rispondere alle aspettative molto più elevate delle aziende e dei soggetti privati.

51

L'utilizzo della Carta come strumento per testare gli sportelli unici rende chiari per gli Stati membri i criteri da utilizzare per valutarli. Da una parte, l'inclusione di criteri volontari permette agli Stati membri più ambiziosi di ottenere una valutazione indipendente del loro stato attuale. Dall'altra, gli Stati membri meno ambiziosi nei confronti degli sportelli unici sono incoraggiati ad istituire i propri sportelli conformemente alla Carta.

52

Uno studio svolto per conto della Commissione³⁰, pubblicato nel 2015, ha rilevato che la performance degli sportelli è stata scarsa, sebbene vi siano ampi margini di miglioramento, e ha fornito una lista dettagliata di raccomandazioni specifiche.

Sportelli unici difficili da reperire e scarsa consapevolezza da parte delle imprese

53

Per far sì che gli sportelli unici contribuiscano ad aumentare gli scambi transfrontalieri e la prestazione di servizi, le imprese dovrebbero essere a conoscenza delle informazioni e dei servizi offerti dagli sportelli. Un buon accesso alla rete permetterebbe alle imprese che necessitano di informazioni e di sostegno di essere indirizzate verso gli sportelli.

³⁰ *The Performance of the Points of Single Contact – An Assessment against the PSC Charter*, studio svolto per conto della DG Mercato interno, industria, imprenditoria e PMI della Commissione europea, 2015.

54

Tuttavia, molte organizzazioni consultate dalla Corte hanno rivelato che la conoscenza degli sportelli tra le imprese resta bassa. Sia le autorità degli Stati membri che i gruppi di imprese hanno affermato che la Commissione dovrebbe fare di più per promuovere gli sportelli.

55

La Commissione afferma che la promozione degli sportelli è limitata dalla scarsità di risorse³¹. La Commissione sottolinea che la conduzione di attività di promozione mirate online avrebbe il più grande effetto, ma che un ruolo più attivo da parte delle organizzazioni imprenditoriali nella promozione degli sportelli sensibilizzerebbe maggiormente i membri a tal riguardo.

Scarsa cooperazione amministrativa su questioni riguardanti la direttiva sui servizi

56

La libertà di fare offerte transfrontaliere di servizi porta le autorità a dover affrontare sfide ulteriori nello svolgimento dei controlli necessari sui prestatori di un altro Stato membro. La direttiva indica le modalità per effettuare tali controlli tramite una cooperazione amministrativa, svolta per via elettronica tramite il sistema IMI (cfr. **riquadro 1**). Questo sistema si basa sul concetto di reciproca assistenza, secondo cui uno Stato membro può chiedere ad un altro di fornire informazioni, ad esempio, su permessi e sull'osservanza di norme commerciali, oppure di effettuare controlli, ispezioni e indagini.

31 Come evidenziato, ad esempio, nel «Documento di lavoro dei servizi della Commissione: Informazioni dettagliate sull'attuazione della direttiva 2006/123/EC relativa ai servizi nel mercato interno», SWD(2012) 148 def. dell'8 giugno 2012, pag. 20

Riquadro 1

Il sistema IMI

La direttiva ha previsto che la Commissione istituisse un sistema elettronico per lo scambio di informazioni sulla cooperazione amministrativa tra Stati membri, tenendo conto dei sistemi informativi esistenti. La decisione 2009/739/CE della Commissione³² dispone che il sistema di informazione del mercato interno (IMI) sia utilizzato a tal scopo. L'IMI era già stato avviato nel febbraio 2008 a sostegno della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali³³. Dal dicembre 2009, l'IMI è diventato uno strumento per lo scambio di informazioni nell'ambito dei servizi. Da allora, sono diventati otto i settori in cui l'IMI è utilizzato: qualifiche professionali, servizi, lavoratori distaccati, trasporto transfrontaliero del contante in euro, Solvit, diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera, commercio elettronico (progetto pilota); licenze per la conduzione di treni (progetto pilota).

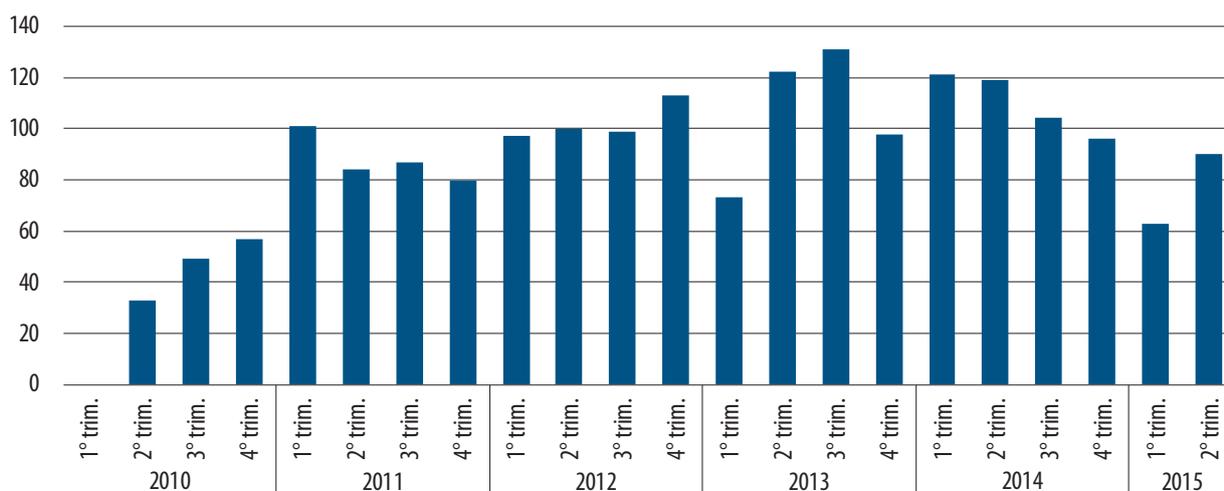
32 GU L 263 del 7.10.2009, pag. 32.

33 Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (GU L 255 del 30.9.2005, pag. 22).

57

Il numero di richieste relative alla direttiva (cfr. **figura 2**) dipende da fattori quali il numero di prestatori di servizi transfrontalieri, la normativa applicabile del paese ospitante, le autorità competenti a conoscenza dell'IMI e collegate all'IMI e l'esigenza di contattare le autorità competenti in un altro Stato membro. Risulta dunque difficile interpretare il numero di richieste effettuate tramite l'IMI, ma la Commissione riconosce che tale sistema è poco utilizzato in relazione alla direttiva rispetto all'uso fatto per la direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali. Per potenziare il ricorso all'IMI per questioni riguardanti la direttiva, la Commissione ha organizzato conferenze e corsi di formazione.

Figura 2 Totale delle richieste effettuate tramite l'IMI riguardo alla direttiva sui servizi, per trimestre



Fonti: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/internal_market_information_system/index_en.htm
http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/statistics/index_it.htm

58

L'IMI è inoltre impiegato come strumento di comunicazione per il sistema di allerta della direttiva, grazie al quale le autorità di altri paesi dovrebbero ricevere segnalazioni riguardo a un determinato fornitore di servizi per questioni riguardanti la salute, la sicurezza e l'ambiente. Tuttavia, le autorità degli Stati membri visitati utilizzano raramente il sistema di allerta, poiché definiscono superflua la funzione corrispondente nel sistema IMI. In totale, sono state inviate solo tre segnalazioni, di cui una è stata revocata poiché erranea.

59

Tramite il sistema IMI, la direttiva sui servizi prevede la notifica dei nuovi requisiti nazionali riguardanti la prestazione transfrontaliera di servizi e la libertà di stabilimento. Nel settembre 2013 è stato istituito, nell'ambito dell'IMI, un modulo per le notifiche volto a sostituire le notifiche via e-mail. Le notifiche inviate tramite l'IMI vengono ricevute dalla Commissione e dai coordinatori nazionali dell'IMI negli Stati membri per far sì che siano sottoposte a una valutazione *inter pares* da parte di altri Stati membri.

60

Il processo di notifica non è stato considerato utile dalle amministrazioni degli Stati membri visitati. La ragione di tali critiche si fonda sul carico di lavoro cui sono soggette le autorità degli Stati membri e sulla mancanza di chiarezza delle notifiche ricevute.

61

In totale, sono state inviate tramite l'IMI 310 notifiche³⁴ da quando il sistema viene utilizzato a tale scopo. Sebbene l'invio delle notifiche rappresenti un obbligo giuridico, tra i 31 Stati membri dell'UE e del SEE collegati all'IMI, sette non hanno mai inviato alcuna notifica. Per i restanti 24 Stati membri, il numero di notifiche nell'arco di un periodo di 20 mesi è variato tra 1 e 73 notifiche.

62

La notifica di nuovi requisiti è un obbligo che la direttiva ha in comune con la direttiva 98/34/CE³⁵, secondo la quale gli Stati membri sono tenuti a comunicare alla Commissione le regolamentazioni tecniche in fase di progetto relative a prodotti e a servizi della società dell'informazione. Tuttavia, la direttiva non include il periodo di tre mesi di «status quo»³⁶ (detto anche «termine di differimento») che si applica alle notifiche nel quadro della direttiva 98/34/CE prima della loro adozione o della consultazione pubblica delle notifiche. Secondo quanto riportato dal personale della Commissione, si sta prendendo in considerazione la pubblicazione delle notifiche previste dalla direttiva su un sito Internet accessibile al pubblico. Diversi interlocutori degli Stati membri hanno indicato che accoglierebbero con favore una simile procedura di «status quo».

63

Nel complesso, è stato rilevato che l'impiego dell'IMI per la direttiva va da un livello moderato a basso: vi sono richieste di informazioni, così come notifiche, ma raramente si assiste a segnalazioni e deroghe per casi individuali³⁷.

34 Dati fino al 1° giugno 2015 forniti dalla Commissione.

35 Direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 giugno 1998 che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche (GU L 204 del 21.7.1998, pag. 37).

36 L'adozione della legislazione nazionale è rinviata fino alla fine del periodo di «status quo».

37 Articolo 18 della direttiva: in deroga all'articolo 16 e a titolo eccezionale, uno Stato membro può prendere nei confronti di un prestatore stabilito in un altro Stato membro misure relative alla sicurezza dei servizi.

64

Poiché la direttiva obbliga gli Stati membri a comunicare ogni nuovo requisito, è logico utilizzare l'IMI a tal proposito. L'IMI, in quanto piattaforma di comunicazione, offre tutte le funzionalità necessarie al caso. L'ampliamento del sistema IMI per includere un periodo di «status quo» e la creazione di un sito Internet accessibile al pubblico contenente i requisiti comunicati permetterebbe alle parti interessate un migliore accesso alle notifiche e un maggiore controllo dei nuovi requisiti.

I consumatori continuano a riscontrare problemi nell'accedere al mercato unico dei servizi

65

L'articolo 20 della direttiva stabilisce che gli Stati membri dovrebbero far sì che i destinatari dei servizi (tra cui i consumatori) non siano soggetti a requisiti discriminatori fondati sulla loro nazionalità o sul luogo di residenza e che, allo stesso modo, non vi siano restrizioni per l'accesso ad un servizio. Un esempio tipico di restrizione può essere rappresentato dal caso di un rivenditore multinazionale online che non permette ad un cliente di effettuare acquisti direttamente da un sito Internet, reindirizzando automaticamente tale cliente verso un negozio online del suo paese, dove prezzi e condizioni potrebbero differire. In altri casi di non conformità, un operatore potrebbe negare ad un cliente di un altro paese la fornitura di un prodotto, senza dare alcuna spiegazione. La direttiva prevede «condizioni d'accesso differenti allorché queste sono direttamente giustificate da criteri oggettivi».

66

La Commissione e gli Stati membri hanno istituito una rete dei centri europei dei consumatori (ECC-net) che fornisce informazioni e assistenza ai destinatari di servizi che incontrano problemi con gli operatori di altri paesi. I centri che fanno parte della rete, composta dagli Stati membri dell'UE, dalla Norvegia e dall'Islanda, sono finanziati congiuntamente dal bilancio dell'UE e dai fondi nazionali. Ogni Stato membro possiede un centro incaricato di rispondere alle richieste dei consumatori, fornendo consulenza su procedure di ricorso e, ove necessario, contattando i centri europei dei consumatori in altri paesi.

67

Grazie a tale rete, è stata pubblicata una relazione che analizza i reclami dei consumatori tra gennaio 2010 e dicembre 2012. In questo periodo, la rete ha ricevuto 222 reclami riguardo all'articolo 20. Durante le visite condotte presso i centri e altri organismi in sette Stati membri, gli auditor della Corte hanno rilevato che il numero riportato non traduce la vera entità del problema, poiché i centri/Stati membri ritengono che i consumatori non siano sufficientemente a conoscenza dei loro diritti e, in particolare, dei diritti derivanti dalla direttiva. Inoltre, anche quando i consumatori sono consapevoli della possibilità di una violazione dei loro diritti, spesso credono che non valga la pena, o per il valore in sé del servizio o perché si necessita di una soluzione immediata, seguire tutta la procedura necessaria per presentare un reclamo.

68

Sono state pubblicate due relazioni sull'applicazione di requisiti discriminatori: «Study on business practices applying different conditions of access based on the nationality or the place of residence of service recipients»³⁸ e «Online cross-border mystery shopping – State of the e-Union», prodotto dalla rete dei centri europei dei consumatori³⁹.

69

La prima relazione mirava a verificare se vi fossero differenze di trattamento tra i consumatori sulla base della nazionalità o della residenza. Lo studio ha riguardato quattro settori: il noleggio di autoveicoli, il download di contenuti digitali, la vendita online di prodotti elettronici e il settore turistico. Le conclusioni cui si è giunti con detto studio indicavano la presenza di elementi che, *prima facie*, comprovavano una differenziazione sistematica, nell'ambito dei quattro settori contemplati, sulla base della residenza del consumatore, ma non sulla base della nazionalità. Tale differenziazione è stata individuata in particolare riguardo ai servizi forniti online, con un riindirizzamento automatico sulla base dell'indirizzo o tramite l'esistenza di siti Internet paralleli in diversi paesi.

70

Tale studio suggerisce che vi possano essere fattori giuridici e regolamentari, così come motivi commerciali, alla base dell'insorgere di tali differenze. Esempi di fattori giuridici e regolamentari di differenziazione potrebbero essere i costi finanziari e di conformità, così come le differenze nella normativa degli Stati membri, mentre i motivi commerciali potrebbero essere i costi di trasporto e di consegna, i costi di marketing e la struttura societaria, tra cui il franchising.

71

La seconda relazione mirava a identificare gli ostacoli posti all'acquisto online transfrontaliero. Con l'aiuto di 17 membri dell'UE facenti parte della rete dei centri, è stato compiuto un esercizio consistente in 350 acquisti online transfrontalieri per dieci categorie pertinenti di prodotti⁴⁰. Nel complesso, i centri hanno riferito che in 173 casi sui 305 esaminati (56 %) ci sono stati problemi⁴¹ riguardanti i termini contrattuali e i diritti dei consumatori, a dimostrazione del fatto che i consumatori continuano a incontrare ostacoli nella ricezione di servizi transfrontalieri.

38 Pubblicata il 7 dicembre 2009.

39 Pubblicata nel settembre 2011.

40 Articoli di abbigliamento, articoli sportivi, articoli per la casa, libri, DVD di musica, videogame o giochi per il computer, software, dispositivi elettronici e prodotti per l'igiene personale.

41 Ad esempio, difficoltà nel trovare un numero sufficiente di operatori online disposti alla vendita transfrontaliera di prodotti, il tasso di consegne avvenute correttamente, la revoca di offerte di consegna gratuita e discrepanze nell'importo da addebitare sulla carta di credito, attribuite in seguito alle aliquote IVA, alle spese di sdoganamento e alle differenze valutarie. Molti operatori non hanno fornito sufficienti informazioni sul diritto dei consumatori a restituire la merce.

I prestatori di servizi sono tuttora oggetto di indebite discriminazioni

72

Sebbene l'articolo 20, paragrafo 2, della direttiva esiga che tutte le discriminazioni siano «giustificate da criteri oggettivi», il considerando n. 95 genera una lacuna normativa, poiché fa riferimento a «fattori oggettivi che possono variare da paese a paese, quali i costi supplementari derivanti dalla distanza, le caratteristiche tecniche della prestazione, le diverse condizioni del mercato, come una domanda maggiore o minore influenzata dalla stagionalità, i periodi di ferie diversi negli Stati membri e i prezzi diversi della concorrenza, o i rischi aggiuntivi in relazione a normative diverse da quelle dello Stato membro di stabilimento».

73

Ciò ha generato indebite discriminazioni, come illustrato negli esempi mostrati nel **riquadro 2**.

Riquadro 2

Pratiche discriminatorie nei confronti dei consumatori

Nel prenotare un pacchetto vacanze online con, incluso, un parco tematico situato in Francia, una cliente bulgara ha selezionato per sbaglio il Regno Unito come paese di residenza. Resasi conto dell'errore, ha subito selezionato la Bulgaria come paese di residenza. Tale errore le ha però permesso di capire che vi era circa il 40 % di differenza tra i due prezzi e che le era stato chiesto di pagare 500 euro in più rispetto ad un consumatore britannico.

Mentre era in vacanza in un centro sciistico in Austria, un consumatore tedesco ha scoperto che il prezzo di acquisto dei biglietti degli impianti di risalita era molto più alto per i turisti che per i residenti austriaci.

Fonte: Enhanced Consumer Protection – The Services Directive 2006/123/EC. Analysis of Article 20.2 and Article 21 related consumer complaints reported to ECC-Net between 2010 and 2012. pagg. 20-21.

74

La relazione dell'ECC-net riporta una serie di esempi simili di trattamento discriminatorio, fondato più su ragioni legate alla residenza che alla nazionalità e spesso applicato indirettamente sulla base del paese di emissione della carta di credito o del luogo in cui avviene la consegna.

75

L'articolo 20, paragrafo 2, è stato inoltre causa di disagio e di incertezza per aziende inconsapevoli degli obblighi da rispettare nel caso di vendite a distanza a clienti in altri paesi. Secondo i rappresentanti della distribuzione negli Stati membri, gli orientamenti forniti fino ad ora⁴² non sono riusciti a rassicurare le imprese o a dar loro certezze su quando esse devono fornire servizi transfrontalieri.

Risolvere i problemi

76

La Commissione ha adottato un approccio tematico per risolvere le tipologie di problemi più significative relative ai prestatori di servizi, servendosi della rete di cooperazione per la tutela dei consumatori con l'intento di condurre indagini a tappeto («sweep»). Tali indagini consistono in una disamina a livello di UE dei siti Internet in particolari settori online, tramite controlli simultanei e coordinati volti ad individuare le violazioni delle norme a tutela dei consumatori e, di conseguenza, a garantirne il rispetto. A seguito di tali indagini, le autorità nazionali competenti dovrebbero prendere misure adeguate per garantire il rispetto della normativa, contattando le imprese sospettate di irregolarità e chiedendo loro di adottare misure correttive, pena l'andare incontro a procedimenti giudiziari. Le indagini a tappeto sono state condotte nei seguenti settori: biglietti aerei, contenuti diffusi tramite telefonia mobile, prodotti elettronici, vendita di biglietti online, credito al consumo, contenuti digitali e prenotazione di viaggi online.

77

Secondo una valutazione esterna⁴³ condotta nel 2012, il grado di rispetto della normativa che ne è risultato era elevato in tutti i settori; tuttavia, l'impatto delle indagini avrebbe potuto essere potenziato tramite un maggior numero di azioni pubblicitarie e di follow-up per garantire il continuo rispetto delle norme. Sfortunatamente, i requisiti della direttiva non sono stati inclusi in modo specifico nelle valutazioni eseguite durante tali operazioni, poiché, secondo la Commissione, la normativa sulla cooperazione per la tutela dei consumatori è stata approvata prima che la direttiva entrasse in vigore. Nella valutazione esterna sono state formulate raccomandazioni per ampliare la portata delle indagini a tappeto, ma è stata respinta l'inclusione della direttiva in tale ambito, nonostante fosse chiaro che la direttiva in questione garantiva il rispetto di determinati diritti dei destinatari dei servizi, come la non discriminazione, i diritti di informazione, nonché l'assicurazione di responsabilità professionale e la comunicazione commerciale. A tale riguardo, sono significativi i criteri di rilevanza transfrontaliera e di coerenza. Tuttavia, gli autori della valutazione ritengono che la direttiva sui servizi ponga principalmente l'accento sugli obblighi degli Stati membri piuttosto che sulle attività dei singoli prestatori di servizi e, in secondo luogo, che la direttiva includa anche aspetti riguardanti il rapporto tra imprese (il concetto di «destinatari di servizi» non è circoscritto ai soli consumatori), in disaccordo con l'attenzione rivolta ai consumatori da parte degli obiettivi fissati dalla cooperazione per la tutela dei consumatori. Tale visione è in contraddizione con gli elementi probatori presentati nella relazione dell'ECC-net, la quale evidenzia le rilevanti ricadute sui consumatori in caso di mancato rispetto della direttiva.

42 *Commission Staff Working Document – With a view to establishing guidance on the application of Article 20(2) of Directive 2006/123/EC on services in the internal market ('the Services Directive')*, SWD(2012) 146 def. dell'8 giugno 2012

43 *(External) evaluation of the Consumer Protection Cooperation Regulation, Final Report submitted by the Consumer Policy Evaluation Consortium (CPEC)*, 17 dicembre 2012.

Misure volte a far rispettare la direttiva

La Commissione si avvale di una serie di strumenti per far rispettare la direttiva

78

La conformità alla direttiva è importante sia dal punto di vista giuridico che economico. In caso di violazione di diritti UE, è necessario trovare soluzioni veloci ed efficienti sia per i prestatori che per i destinatari dei servizi.

79

La Commissione può avviare una procedura d'infrazione contro uno Stato membro che non abbia soddisfatto un obbligo sancito dal trattato. La Commissione ha inoltre istituito il meccanismo generale di pre-infrazione EU Pilot e il meccanismo alternativo per la composizione delle controversie Solvit, concepito appositamente per questioni riguardanti il mercato interno. Inoltre, la Commissione può affrontare questioni di alto livello a livello politico, formulando raccomandazioni specifiche per paese nel quadro del semestre europeo.

Solvit è usato di rado per la direttiva sui servizi

80

Solvit è un servizio gratuito, principalmente online, utilizzato tra Stati membri e fornito dalle amministrazioni nazionali. È stato istituito nel 2001⁴⁴ e aggiornato nel 2013⁴⁵. Solvit fornisce soluzioni per una serie di situazioni pratiche quali: riconoscimento delle qualifiche professionali, visti e diritti di soggiorno, commercio e servizi (imprese), autoveicoli e patenti di guida, prestazioni familiari, diritti pensionistici, attività professionali all'estero, indennità di disoccupazione, assicurazione sanitaria, accesso all'istruzione, movimenti di capitali o pagamenti transfrontalieri e rimborsi IVA. Nel 2013, la Commissione ha pubblicato una brochure che riportava esempi di soluzioni pratiche a singoli problemi cui si è giunti ricorrendo ai centri Solvit.

81

In generale, la maggior parte dei casi sono risolti con successo, in media, entro nove settimane⁴⁶ (rispetto a un valore-obiettivo di 10 settimane⁴⁷). In genere, il sistema ha ricevuto approssimativamente 1 400 casi l'anno, aumentati però a 2 368 nel 2014.

44 Raccomandazione della Commissione del 7 dicembre 2001 relativa ai principi per l'utilizzo di «Solvit» – la rete per la soluzione dei problemi nel mercato interno (GU L 331 del 15.12.2001), pag. 79.

45 Raccomandazione della Commissione, del 17 settembre 2013, sui principi di funzionamento di Solvit, Bruxelles (C(2013) 5869 final).

46 Raccomandazione della Commissione sui principi di funzionamento di Solvit, del 17 settembre 2013, pag. 2.

47 http://ec.europa.eu/solvit/index_it.htm

Soluzioni tramite Solvit

Solvit consente ai turisti di noleggiare yacht tedeschi in Italia

Un'impresa tedesca aveva noleggiato ad alcuni turisti in Italia quattro yacht battenti bandiera tedesca. Il titolare dell'impresa era stato multato per non avere registrato i suoi yacht commerciali presso le autorità portuali locali, in conformità con la recente regolamentazione italiana. Cinque mesi dopo, in seguito a ripetuti tentativi di ottenere la registrazione, al titolare dell'impresa era stato comunicato che la registrazione era riservata alle imprese aventi sede in Italia. Solvit è intervenuto per chiarire che questa condizione non era in linea con il diritto dell'UE e che le autorità dovevano accettare la registrazione della Camera di commercio tedesca. Tutti e quattro gli yacht sono stati registrati e licenze di noleggio sono state rilasciate.

Caso risolto in nove settimane

Solvit garantisce la parità di trattamento alle imprese di rafting in Slovenia

Le imprese di rafting ungheresi e slovacche lamentavano che le concorrenti slovene potessero accedere per tutto l'anno e a un prezzo più basso a un determinato fiume in Slovenia. Oltre a pagare una tariffa più alta, le imprese straniere dovevano anche acquistare i biglietti giorno per giorno. Grazie a Solvit, queste regole discriminatorie sono state abolite e le imprese di rafting straniere possono ora svolgere servizio sui fiumi sloveni alle stesse condizioni di quelle locali. La risoluzione del caso ha richiesto più tempo rispetto alla media Solvit, in quanto ha comportato una modifica della normativa.

Caso risolto in 10 settimane

Fonte: Commissione europea, Solvit – Casi risolti, 2013

82

Tuttavia, Solvit riveste un ruolo minore nei riguardi della direttiva. Nel 2014, solo 17 casi sui 2 368 erano relativi alla direttiva (6 nel 2013, 16 nel 2012 e nel 2011).

83

Solvit non ha abbastanza personale e sufficienti capacità tecniche per gestire casi complessi riguardanti aziende⁴⁸. Nei paesi di più grandi dimensioni come la Germania, la Francia e il Regno Unito, i centri Solvit sono a corto di personale⁴⁹ e il numero di personale impiegato avente qualifiche giuridiche non è sufficiente⁵⁰. Tuttavia, la Commissione organizza regolarmente corsi di formazione per il personale dei centri Solvit su tematiche di carattere giuridico.

48 Nordic Innovation Report, *Delivering a stronger Single Market*, giugno 2012, pag. 50.

49 *Ibid.*

50 Dr. M. Kaeding, F. Voskamp, *Better Implementation of EU Legislation is not just a question of taking Member States to Court*, Working paper (2011/w/01 EIPA), pag. 10.

84

La maggior parte dei reclami sono stati presentati da soggetti privati e solo in circa 20 casi da imprese, poiché in generale queste ultime impiegano altri mezzi per risolvere problemi sorti nel condurre attività all'estero. La Commissione, in seguito ad uno studio eseguito nel 2011, ha dichiarato che le aziende preferirebbero ricorrere a processi formali per risolvere un caso.

85

Le soluzioni fornite da Solvit non sono di carattere giuridico e le informazioni sui casi e sulle modalità con cui sono stati risolti non sono accessibili al pubblico e, di conseguenza, non costituiscono un valido aiuto per altri soggetti possibilmente interessati. Inoltre, ai medesimi problemi possono essere fornite soluzioni diverse, ad esempio da vari Stati membri e autorità regionali.

EU Pilot: un sistema pre-infrazione apprezzato dagli Stati membri

86

EU Pilot è un meccanismo riservato per lo scambio di informazioni tra la Commissione e gli Stati membri. Istituito dalla Commissione nel 2008 con 15 Stati membri volontari⁵¹, nel luglio 2013 comprendeva tutti i 28 Stati membri. EU Pilot è usato per cercare di chiarire o risolvere i problemi in modo da evitare, se possibile, il procedimento formale di infrazione di cui all'articolo 258 del TFUE.

87

Nell'ambito di EU Pilot, la Commissione ha aperto, in tutti i settori, 1 502 casi nel 2013 e 1 208 nel 2014. Agli inizi del 2015, si registravano 84 casi relativi alla direttiva.

In media occorrono poco più di 16 mesi per risolvere un caso connesso alla direttiva sui servizi nell'ambito di EU Pilot

88

La Commissione sottopone i singoli casi agli Stati membri interessati mediante l'applicazione EU Pilot. Le autorità degli Stati membri hanno dieci settimane di tempo per fornire una risposta e proporre una soluzione.

51 Repubblica ceca, Danimarca, Germania, Irlanda, Spagna, Italia, Lituania, Ungheria, Paesi Bassi, Austria, Portogallo, Slovenia, Finlandia, Svezia e Regno Unito.

89

La Commissione pubblica il tasso medio di risposta degli Stati membri a tutte le lettere EU Pilot, avendo fissato il termine ultimo in 70 giorni. Secondo il quadro di valutazione del mercato unico (al luglio 2014)⁵² la maggioranza dei paesi era contrassegnata in verde, segno che rispettava il termine ultimo. Repubblica ceca, Irlanda, Spagna, Italia, Lettonia, Polonia, Portogallo, Romania, Svezia e Regno Unito sono indicate in giallo, ossia prossime al rispetto della scadenza (con un tempo di risposta medio compreso fra 71 e 77 giorni). Per la Francia, invece, il tempo di risposta medio è di 93 giorni. Il tempo impiegato dalla Commissione non è indicato nel quadro di valutazione ma, stando alla Seconda relazione di valutazione del progetto EU Pilot⁵³, sebbene la Commissione stessa abbia fissato un termine di 70 giorni per valutare le risposte e decidere in merito all'eventuale seguito da dare al caso, il tempo medio da essa impiegato è stato di 102 giorni.

90

Per la maggior parte dei casi EU Pilot riguardanti la direttiva, sono stati necessari vari scambi di corrispondenza, con un allungamento dei tempi richiesti. La durata media dei casi connessi alla direttiva è di 16,6 mesi.

In alcuni casi la Commissione ha aspettato troppo a lungo per agire

91

La Corte ha esaminato sei casi EU Pilot riguardanti la direttiva. In tale campione, la procedura ha richiesto tra i cinque e gli otto mesi perché il caso fosse risolto mediante EU Pilot. Tuttavia, per i casi più complessi, in seguito portati allo stadio di infrazione, ci sono voluti fra i nove e i 30 mesi.

92

Gli Stati membri sono stati puntuali nel rispondere. Tuttavia, nel **riquadro 4** sono riportati esempi di ritardi nella procedura EU Pilot.

52 http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/eu_pilot/index_en.htm#maincontentSec

53 Cfr. «Seconda relazione di valutazione del progetto EU Pilot», SEC(2011) 1629/2 del 21 dicembre 2011.

Riquadro 4

Esempi di ritardi nella procedura EU Pilot

Nel caso di un paese, la Commissione ha impiegato 16 mesi, dall'individuazione del problema, per inviare la lettera amministrativa allo Stato membro e altri sei mesi per aprire il caso EU Pilot.

Nel caso di un altro Stato membro, la Commissione ha impiegato quasi 20 mesi dalla ricezione del reclamo per attivare EU Pilot.

Un caso EU Pilot è stato aperto nel 2012 e non è ancora stato chiuso, in quanto occorre tuttora verificare la corretta attuazione delle modifiche normative introdotte.

93

Le informazioni sui casi EU Pilot non sono rese pubbliche né quando sono in corso né dopo la loro chiusura. Di conseguenza, anche se tali procedure offrono una soluzione per un singolo paese, non vanno a vantaggio di altre parti interessate né concorrono a creare una prassi giuridica consolidata a livello di UE in questo ambito.

La Commissione non ha quasi mai fatto ricorso a procedure di infrazione

94

Se, dopo le consultazioni preliminari tramite EU Pilot, la Commissione reputa che le normative UE non sia applicata nella maniera corretta, può aprire un procedimento d'infrazione nei confronti dello Stato membro in questione. La Commissione può proporsi di portare a termine la procedura deferendo il caso, se necessario, alla Corte di giustizia dell'Unione europea. Ciò può avvenire sia sulla base di un reclamo pervenuto alla Commissione⁵⁴ sia su iniziativa della Commissione stessa.

95

Il caso può essere risolto se lo Stato membro fornisce le informazioni aggiuntive necessarie alla Commissione per accertare che di fatto non esistono infrazioni o se accetta il parere della Commissione e pone fine alla violazione.

96

Nel 2012, la Commissione ha annunciato, nel contesto del «pacchetto Servizi», una politica di «tolleranza zero». Ha però deciso che vi fosse assoggettato solo un sottoinsieme limitato di requisiti (cfr. **riquadro 5**)

54 Tutti i reclami, in qualsiasi ambito, compresi quelli che portano a un caso EU Pilot e/o di infrazione, sono registrati in CHAP (sistema di registrazione dei reclami e delle indagini). In tale sistema viene segnalato in un apposito campo se i reclami riguardano l'articolo 56 (libera prestazione dei servizi) o l'articolo 49 (libertà di stabilimento) del TFUE.

«Tolleranza zero» verso le non conformità

La Commissione ha deciso di applicare la politica di «tolleranza zero» al mancato rispetto dei soli obblighi stabiliti dalla direttiva sui servizi illustrati di seguito.

La direttiva vieta una serie di requisiti discriminatori e particolarmente onerosi, elencati all'articolo 14.

La direttiva introduce obblighi specifici per semplificare le procedure di autorizzazione:

- 1) all'articolo 13, paragrafo 4, è prevista la tacita approvazione, ossia il silenzio assenso da parte dell'amministrazione, e
- 2) all'articolo 10, paragrafo 4, è sancita la validità a livello nazionale delle autorizzazioni.

La direttiva proibisce, all'articolo 24, il divieto totale in materia di comunicazioni commerciali per le professioni regolamentate.

I requisiti di stabilimento rendono impossibile la prestazione di servizi transfrontalieri. Essi costituiscono uno dei requisiti più restrittivi disciplinati dall'articolo 16, paragrafo 2, della direttiva sui servizi (clausola sulla libera prestazione dei servizi) e gli Stati membri non possono imporlo ai prestatori.

Fonte: «Un partenariato per una nuova crescita nel settore dei servizi 2012-2015», COM(2012) 261 final, pag. 4.

97

Detta politica riguarda solo i requisiti più restrittivi previsti dalla direttiva. Non si applica ad altri ostacoli e barriere individuate, per i quali la motivazione della proporzionalità adottata dagli Stati membri deve essere valutata ed eventualmente confutata. La posizione della Commissione è che non può pronunciarsi su questi casi specifici, in quanto possono essere decisi solo dalla Corte di giustizia dell'Unione europea. La Commissione esita tuttavia a presentare ricorso se non è assolutamente certa che la sentenza confermi la violazione della normativa.

98

In alcuni casi, sulla base delle notifiche IMI dei provvedimenti normativi, la Commissione ha fornito orientamenti nelle presentazioni di nuovi requisiti durante le riunioni dei gruppi di esperti. Nondimeno, la politica di «tolleranza zero» non è applicata a quelli che la Commissione reputa costituiscano requisiti ingiustificati imposti dagli Stati membri.

99

Dall'introduzione della direttiva, vi si sono stati solo nove casi di infrazione per non conformità della normativa nazionale con tale atto. Si tratta di un numero modesto se confrontato a quello delle problematiche rilevate durante le valutazioni reciproche, i «test di efficacia» e la relazione sull'attuazione («pacchetto Servizi») e non è coerente con la politica di «tolleranza zero» annunciata dalla Commissione.

I casi di infrazione si protraggono eccessivamente

100

Secondo i dati forniti dalla Commissione, la durata media dei 18 casi pendenti al 1° ottobre 2014 e riguardanti la direttiva è stata di 19,6 mesi, superiore quindi alla soglia dei 18 mesi fissata dalla Commissione come obiettivo per la risoluzione di tali infrazioni. Alla fine del 2015, ossia circa quindici mesi dopo, undici di questi casi erano ancora pendenti. La Commissione né redige né pubblica sistematicamente informazioni sulla durata delle procedure d'infrazione concluse relative alla direttiva sui servizi.

101

Oltre ai 20 casi per recepimento tardivo (cfr. paragrafo 19) e ai nove casi per non conformità (cfr. paragrafo 99), vi sono stati 55 casi⁵⁵ per applicazione o recepimento non corretti della direttiva sui servizi e 20 infrazioni analoghe riguardanti l'articolo 49 (libertà di stabilimento) o l'articolo 56 (libera prestazione dei servizi) del TFUE. Si tratta di casi in cui la direttiva è stata recepita correttamente nell'ordinamento nazionale, mentre le disposizioni di legge non sono state recepite o applicate in modo corretto.

Ai singoli reclami afferenti i servizi è stato assicurato un seguito con regolarità; si osservano tuttavia lunghi periodi di inattività durante le procedure di infrazione

102

La Corte ha esaminato 10 casi di infrazione, che sono imputabili a barriere evidenziate nel corso delle visite presso la Commissione e gli Stati membri oppure per i quali la procedura è stata particolarmente lenta.

55 Al 1° aprile 2015.

103

Ai casi presenti nel sistema di registrazione dei reclami (CHAP) della Commissione è stato assicurato un seguito con regolarità. Quelli riguardanti la direttiva sono stati trasmessi alla DG Mercato interno e servizi, la quale ha poi predisposto una risposta o ha aperto un caso EU Pilot per avviare la procedura di pre-infrazione. Per tutti i casi, sono intercorse numerose comunicazioni tra la Commissione e gli Stati membri. Ciò detto, una volta avviate le procedure di infrazione, si sono verificati notevoli ritardi, con periodi di inattività per i singoli casi nonché ritardi nelle risposte degli Stati membri. Ad esempio, in un caso c'è stato un periodo di inattività fra febbraio 2012 e marzo 2014, e in un altro la corrispondenza della Commissione presenta un'interruzione tra novembre 2012 e maggio 2015, anche se in seguito la decisione è stata assunta rapidamente.

104

Benché la procedura richieda più tempo di quanto atteso e pianificato, tutti i casi di infrazione chiusi hanno dato luogo a modifiche della normativa da parte dello Stato membro, che ha così posto rimedio ai problemi individuati. Si può concludere che le procedure di infrazione, se avviate, conducono a modifiche normative negli Stati membri. Il loro numero resta tuttavia davvero esiguo. Inoltre, sebbene la Commissione annunci l'avvio di una procedura di infrazione, la documentazione dettagliata non è resa pubblica una volta chiuso il caso: ciò riduce la trasparenza della procedura e ostacola lo sviluppo di una prassi giuridica comune.

Solo un caso è stato deferito alla Corte di giustizia**105**

Quando la Commissione cita uno Stato membro dinanzi alla Corte di giustizia, deve fornire gli elementi attestanti la violazione del diritto dell'UE. Se questi non sono sufficientemente conclusivi, la Corte di giustizia ha la facoltà di pronunciarsi a sfavore della Commissione, dichiarando che il ricorso è inammissibile o infondato. La Commissione ha deferito alla Corte di giustizia, in virtù della direttiva⁵⁶, un solo caso di infrazione⁵⁷ (cfr. **riquadro 6**).

56 Articoli 14, 15 e 16.

57 Causa C-179/14, Commissione/Ungheria, 2012/4083.

Caso di infrazione deferito alla Corte di giustizia

La Commissione europea ha deciso di citare l'Ungheria dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea opponendosi alla normativa sul rilascio di buoni per pasti, attività di svago e vacanze. La Commissione reputa che le restrizioni introdotte dalla legislazione ungherese in vigore dal 1° gennaio 2012 siano contrarie ai principi fondamentali di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi, sanciti dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea (articoli 49 e 56 del TFUE) e siano contrarie alla direttiva sui servizi (direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2012, relativa ai servizi nel mercato interno).

Nel 2011, l'Ungheria ha modificato la propria normativa sul rilascio di buoni per pasti (caldi e freddi), attività di svago e vacanze, concessi dai datori di lavoro ai propri dipendenti e considerati come prestazioni in natura; in quanto tali, essi sono sottoposti a regole più favorevoli in termini fiscali e previdenziali. Tale normativa è entrata in vigore il 1° gennaio 2012, senza alcun periodo o provvedimento transitorio di rilievo. In precedenza, non sussistevano condizioni specifiche per i datori di lavoro che rilasciavano buoni per pasti caldi e freddi ai propri dipendenti, né sulla forma di tali buoni.

La nuova normativa ha creato un monopolio a favore di una fondazione pubblica incaricata di rilasciare i buoni per pasti freddi (su supporto cartaceo o elettronico) e per pasti caldi (su supporto cartaceo), concessi dai datori di lavoro ai propri dipendenti. Stabilisce inoltre condizioni molto rigide per il rilascio di buoni per pasti caldi, attività di svago e vacanze, considerati alle stregua di prestazioni in natura, che non possono più avere un formato elettronico.

In forza di questa nuova normativa, operatori presenti nel mercato dei buoni per pasti caldi e freddi da svariati anni sono ora da questo esclusi per i buoni considerati come prestazioni in natura.

Dal momento che l'Ungheria non ha allineato la propria normativa con il parere motivato a essa trasmesso nel novembre 2012, la Commissione ha deciso di deferire il caso alla Corte di giustizia. Nell'ottobre 2015, la causa era ancora pendente.

106

Nelle relazioni di Commissione, Parlamento europeo e altri organismi e soprattutto nel «pacchetto Servizi» (giugno 2012), sono stati esaminati gli strumenti volti a far rispettare la direttiva e sono state formulate raccomandazioni sulle azioni future. Secondo quanto constatato dalla Corte, gli Stati membri visitati sono d'accordo che tutte le questioni di non conformità debbano essere trattate con rigore e che si debbano applicare procedure di infrazione.

107

La Commissione non ha sviluppato una strategia sistematica per rafforzare il mercato unico dei servizi, specie nei settori cui si riferisce la direttiva. Le attuali misure volte a far rispettare la direttiva non sono sempre incentrate sui comparti economicamente più significativi selezionati mediante un approccio basato sul rischio.

Le raccomandazioni specifiche per paese hanno fatto registrare una riuscita limitata

108

Oltre alle procedure di infrazione, la Commissione cerca di influire sugli Stati membri facendo rientrare le raccomandazioni relative alla direttiva sui servizi nelle raccomandazioni specifiche per paese (RSP) emanate nel contesto del Semestre europeo. Queste ultime sono approvate dal Consiglio. La Commissione reputa che le RSP abbiano un maggiore impatto politico rispetto alle procedure di infrazione, in quanto sono convenute e adottate dai governi degli Stati membri.

109

Nel giugno 2014, in 14 RSP⁵⁸ sono state incluse questioni connesse alla «concorrenza nel settore dei servizi». Ad esempio, la Commissione ha raccomandato al governo francese di rimuovere indebite restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni regolamentate, di ridurre i costi di ingresso e di promuovere la concorrenza nei servizi. Nel 2015, sono stati osservati alcuni progressi in questo ambito⁵⁹. Tuttavia, in alcuni paesi i progressi sono stati scarsi o nulli, oppure le RSP non sono state prese in considerazione (cfr. **riquadro 7**).

110

Sebbene a giudizio della Commissione le RSP abbiano un maggiore impatto politico delle procedure di infrazione, non tutti gli Stati membri ne seguono in maniera appropriata le indicazioni. Non vi sono elementi che dimostrino, ai fini della rimozione delle barriere, una maggiore efficacia delle RSP rispetto alla procedure di infrazione.

58 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/overview_recommendations_2014_by_member_state_en.pdf

59 Ad esempio, in riferimento alle professioni regolamentate, in particolare farmacie e ottici, alla promozione della concorrenza nei servizi, alla riduzione dell'onere della regolamentazione a carico del settore del commercio al dettaglio con la *Loi relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises*, volta a semplificare la procedura per lo stabilimento di spacci al dettaglio, e il progetto di legge sull'attività economica che conferisce maggiori poteri all'Autorità garante della concorrenza.

RSP del 2014 cui è stato dato seguito nel 2015, per le quali però sono stati osservati progressi scarsi o nulli

L'RSP 5 per l'Ungheria raccomandava di «stabilizzare il quadro regolamentare e rafforzare la concorrenza sul mercato, rimuovendo tra l'altro gli ostacoli nel settore dei servizi».

Nel 2015, tuttavia, si è osservato che l'Ungheria aveva compiuto scarsi progressi in relazione all'RSP 5 e alla raccomandazione del Consiglio. In realtà, non è stato fatto alcun passo avanti nella stabilizzazione del quadro regolamentare né nel rafforzamento della concorrenza sul mercato, specie nel settore dei servizi.

L'RSP 4 per l'Austria invitava a «rimuovere le barriere eccessive per i prestatori di servizi, anche in relazione alla forma giuridica e ai requisiti per gli azionisti, nonché alla costituzione di imprese che forniscono servizi interdisciplinari».

L'Austria non ha compiuto progressi nelle riforme durante il periodo di riferimento, neanche in relazione alla forma giuridica, ai requisiti per gli azionisti e alle attività di servizi interdisciplinari. Non è stato ancora effettuato alcun riesame generale delle restrizioni esistenti.

L'RSP 6 per la Spagna raccomanda di: «adottare entro la fine del 2014 una vasta riforma dei servizi professionali e delle associazioni di categoria, definendo le professioni che richiedono l'iscrizione a un'organizzazione professionale, garantendo la trasparenza e la responsabilità degli organi professionali, aprendo le attività indebitamente riservate e salvaguardando l'unità del mercato per l'accesso e l'esercizio dei servizi professionali in Spagna; ridurre ulteriormente i tempi, i costi e il numero di procedure da espletare per l'avvio di un'attività d'impresa; eliminare le restrizioni non giustificate all'apertura di grandi punti vendita al dettaglio, in particolare rivedendo la normativa vigente sulla pianificazione regionale».

Non sono stati fatti passi avanti sul fronte dell'adozione della riforma dei servizi professionali e delle associazioni di categoria.

Sono stati compiuti progressi per quanto riguarda l'ulteriore riduzione di tempi, costi e numero di procedure da espletare per l'avvio di un'attività d'impresa.

Conclusioni e raccomandazioni

111

Spetta alla Commissione coordinare le politiche relative al mercato unico europeo e cercare di rimuovere gli indebiti ostacoli al commercio nel settore dei servizi. Alcuni anni dopo lo scadere del termine ultimo di attuazione della direttiva sui servizi, sussistono ancora barriere al mercato interno dei servizi cui si riferisce la direttiva. La Commissione ha istituito una serie di meccanismi per individuarle, ha creato strutture di ausilio per assistere gli Stati membri nel ridurle e ha stabilito misure alternative per la composizione delle controversie. La Commissione, tuttavia, ha esitato a intraprendere azioni legali, in parte a causa della lentezza della procedura giudiziaria e in parte per la scarsa fiducia nella forza della normativa. Nel complesso, la Commissione è riuscita solo in parte ad assicurare l'attuazione della direttiva.

Recepimento e monitoraggio dell'attuazione

112

La maggior parte degli Stati membri non ha recepito per tempo la direttiva nell'ordinamento nazionale. La Commissione ha monitorato i progressi compiuti dagli Stati membri e ha riferito in proposito al Consiglio «Competitività». Gli Stati membri hanno riconosciuto che la Commissione si è molto adoperata sul piano pratico per aiutarli ad attuare la direttiva durante e dopo il recepimento, organizzando dibattiti di gruppo per il processo di valutazione reciproca e fornendo orientamenti nel corso delle periodiche riunioni tematiche dei gruppi di esperti. Sono stati emanati orientamenti per il recepimento sotto forma di manuale per l'attuazione; pur essendo considerato utile, quest'ultimo non è stato divulgato in tempo per l'inizio del periodo di tre anni e quindi ha contribuito ai ritardi nel pieno recepimento (cfr. paragrafi 16-20).

Raccomandazione 1

La Commissione dovrebbe redigere orientamenti per il recepimento ed emanarli appena possibile dopo l'adozione.

113

Il processo di valutazione reciproca e i successivi «test di efficacia» hanno dimostrato che è rimasto un numero consistente di ostacoli. Gli Stati membri ritengono che la Commissione avrebbe potuto fare di più per eliminare le barriere potenzialmente ingiustificate individuate nel corso di detto processo. Inoltre, la Commissione non ha confutato sufficientemente la motivazione della proporzionalità addotta da alcuni Stati membri. I risultati non sono stati impiegati a sostegno di azioni sistematiche condotte dalla Commissione per far rispettare la direttiva, tentando di fronteggiare le problematiche più significative in termini economici (cfr. paragrafi 21-36).

Conclusioni e raccomandazioni

Raccomandazione 2

Occorrerebbe assicurare un seguito ai risultati di esercizi quali le valutazioni reciproche e i «test di efficacia» per correggere le non conformità; la Commissione e gli Stati membri dovrebbero fronteggiare le problematiche più significative in termini economici.

114

Il beneficio economico potenziale di una piena attuazione della direttiva non è noto, benché spesso vengano citate stime dell'aumento del prodotto a dimostrazione dell'impatto di una riduzione delle barriere. Data la carenza di dati con un livello di dettaglio adeguato per i settori interessati dalla direttiva, non esiste ancora una quantificazione attendibile del suo impatto. La Commissione ha chiesto solo di recente agli Stati membri di fornire le necessarie scomposizioni dettagliate dei conti nazionali (cfr. paragrafi 37-42).

Raccomandazione 3

La Commissione dovrebbe adoperarsi affinché la questione dei dati necessari a valutare l'impatto della nuova normativa sia affrontata nelle fasi iniziali dell'iter legislativo.

Attuazione

115

Gli sportelli unici costituiscono un tratto preminente della direttiva. Si sono verificati ritardi nella loro creazione e la loro qualità varia considerevolmente fra gli Stati membri: alcuni Stati dimostrano scarsa ambizione nel commisurare meglio detti sportelli alle esigenze delle imprese. La Commissione ha stilato una Carta in cui si esortano gli Stati membri a approfondire gli importanti sforzi necessari per conseguire questo obiettivo, ma non si è ancora giunti a risultati soddisfacenti (cfr. paragrafi 46-52).

116

Le imprese conoscono poco gli sportelli unici, che non godono tutti di una sufficiente visibilità (cfr. paragrafi 53-55).

Raccomandazione 4

Gli Stati membri dovrebbero rispettare la Carta degli sportelli unici, ad esempio mettendo a disposizione le informazioni in più lingue e consentendo l'espletamento di tutte le procedure amministrative necessarie alla prestazione transfrontaliera dei servizi.

Conclusioni e raccomandazioni

117

La cooperazione amministrativa attraverso l'IMI può essere utilmente applicata per quanto riguarda la direttiva, ma è adoperata, ad esempio, molto meno che nel quadro della direttiva sulle qualifiche professionali. L'IMI costituisce altresì un utile strumento di comunicazione per le notifiche obbligatorie, ma non è utilizzato appieno a causa dell'insoddisfazione degli Stati membri riguardo al trattamento, da parte della Commissione, delle notifiche inviate e alla non esaustività delle notifiche ricevute da altri Stati membri (cfr. paragrafi 56-64).

Raccomandazione 5

Il legislatore dovrebbe introdurre un termine di differimento per la notifica di progetti di requisiti e fare in modo che siano pubblicati su un sito Internet pubblicamente accessibile, onde consentire un miglior accesso e una verifica tempestiva.

118

È dimostrato che molti consumatori continuano a incontrare problemi nell'accedere al mercato unico dei servizi, anche se non presentano reclami formali. La Commissione potrebbe però proporre di ampliare la portata del regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori perché contempli l'articolo 20 della direttiva sui servizi (cfr. paragrafi 65-77).

Raccomandazione 6

La Commissione dovrebbe modificare l'allegato del regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori in modo che includa l'articolo 20 della direttiva sui servizi.

Misure volte a far rispettare la direttiva

119

Benché EU Pilot sia uno strumento utile per la cooperazione fra Stati membri e Commissione, spesso l'apertura dei casi è troppo lenta e le informazioni sulla loro risoluzione non sono rese pubbliche. Di conseguenza, anche se EU Pilot offre una soluzione per un singolo caso, questa non va a vantaggio di altre parti interessate né concorre a creare una prassi giuridica consolidata a livello di UE in questo ambito (cfr. paragrafi 86-93).

Raccomandazione 7

La Commissione non dovrebbe rimandare l'avvio di un caso EU Pilot qualora venga individuato un problema. Le informazioni sulle problematiche risolte tramite EU Pilot andrebbero condivise (in modo anonimo, se necessario), contribuendo alla diffusione delle migliori prassi.

120

Nonostante la politica di «tolleranza zero», vi sono stati solo nove casi di infrazione per violazione della direttiva da parte della normativa nazionale. La loro risoluzione ha richiesto troppo tempo (due anni, in media) e solo un caso di infrazione della direttiva sui servizi è arrivato fino alla Corte di giustizia. La Commissione non dispone di una strategia sistematica per rafforzare il mercato unico dei servizi, specie nei settori interessati dalla direttiva. Le attuali misure volte a far rispettare la direttiva non adottano sempre un approccio basato sul rischio per concentrarsi sui comparti economicamente più significativi.

Raccomandazione 8

La Commissione dovrebbe ridurre quanto più possibile la durata delle procedure di infrazione. Per avviare le procedure di infrazione, dovrebbe applicare un approccio basato sui rischi e sull'importanza economica del problema in esame. Infine, dal momento che la Commissione stessa ritiene che solo la Corte di giustizia possa decidere su questioni importanti di attuazione, dovrebbe adirla ove necessario.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione IV, presieduta da Milan Martin CVIKL, Membro della Corte dei conti, a Lussemburgo, nella riunione del 3 febbraio 2016.

Per la Corte dei conti europea



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Sintesi

IV

La Commissione ha definito le sue priorità nella comunicazione del 2012 sull'attuazione della direttiva sui servizi¹ dove ha spiegato che, sebbene si stia concentrando sul rispetto della direttiva, questa non rappresenta l'unica area di intervento. La Commissione ha inoltre individuato settori prioritari e definito azioni per i prossimi anni, tra cui un piano d'azione per il commercio al dettaglio, la riforma della direttiva sulle qualifiche professionali e una valutazione *inter pares* in materia di forma giuridica e partecipazione azionaria. Questa serie di azioni è stata approvata dal Consiglio europeo nelle sue conclusioni del 23 ottobre 2013. Come ha sottolineato il Consiglio europeo, gli Stati membri hanno un ruolo centrale da svolgere nell'attuazione della direttiva sui servizi.

Nella prima metà del 2015 la Commissione ha aperto diverse procedure di infrazione nei casi in cui era necessario valutare la proporzionalità di un provvedimento nazionale. Per esempio, la Commissione ha avviato otto procedure di infrazione riguardanti la forma giuridica e la partecipazione azionaria o le tariffe (che costituiscono obblighi condizionali ai sensi dell'articolo 15 della direttiva sui servizi). Alcune procedure sono state avviate anche in base a restrizioni quantitative o territoriali (articolo 15 della direttiva sui servizi) e ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2 (non discriminazione nell'accesso ai servizi). Nella seconda metà del 2015 sono state avviate dieci procedure EU Pilot per la non conformità all'articolo 8 della direttiva sui servizi in merito agli sportelli unici, che richiedono, anche in questo caso, una valutazione di proporzionalità.

V

La Commissione intraprende azioni legali se necessario, ha individuato i propri settori prioritari ed è intervenuta nell'ambito di tali settori.

Parte della direttiva si basa su una valutazione di proporzionalità che gli Stati membri devono condurre caso per caso, e la Commissione deve tenerne conto. (Ne sono un esempio l'articolo 15 e l'articolo 39, che richiedono agli Stati membri di valutare taluni requisiti). L'azione viene dunque determinata non in funzione della fiducia ma della base giuridica, e la durata della procedura giudiziaria non è mai stata un deterrente per l'apertura dei fascicoli di infrazione. Per quanto concerne gli obblighi incondizionati contenuti nella direttiva, la Commissione ha agito tempestivamente con un numero molto consistente di indagini di propria iniziativa, avviandone più di 30 su una media di 80 procedure EU Pilot all'anno.

¹ http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/services-directive/implementation/evaluation/index_en.htm

VI

Per quanto riguarda l'impatto economico della direttiva sui servizi, lo studio del 2012 (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf) si basava su una valutazione delle barriere nei settori dei servizi effettuata in due momenti diversi: prima dell'introduzione della direttiva e successivamente alla sua introduzione (alla fine del 2011). La Commissione ha anche realizzato un aggiornamento dello studio per disporre di un quadro delle riforme nazionali attuate fra il 2012 e il 2014 (disponibile all'indirizzo <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13327/attachments/1/translations/en/renditions/native>). Recentemente, inoltre, sono state eseguite valutazioni più dettagliate sugli ostacoli ancora esistenti e sul potenziale economico che comporterebbe la loro rimozione nei settori prioritari dei servizi alle imprese e del commercio al dettaglio, valutazioni che sono state pubblicate nel documento di lavoro dei servizi sulla strategia per il mercato unico (cfr. le sezioni 2.3 e 2.4: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13405/attachments/1/translations/en/renditions/native>).

VII Primo paragrafo

Nel 2014 la Commissione ha aperto oltre 30 fascicoli (casi di tolleranza zero) in seguito all'esercizio di valutazione reciproca del 2013 e 15 fascicoli EU Pilot in seguito alla valutazione *inter pares* del 2014 che verteva su forma giuridica, partecipazione azionaria e tariffe. Nell'ambito di questi 15 fascicoli, in cinque casi è stata inviata agli Stati membri interessati una lettera di costituzione in mora, per un totale di circa 80 procedure EU Pilot all'anno, un numero di fascicoli tra i più alti aperti dalla Commissione per un unico atto di diritto derivato. Si tratta di uno sforzo ingente da parte degli Stati membri e della Commissione, in quanto il suo recepimento ha richiesto 1 584 atti legislativi nazionali, ossia il numero più elevato di misure di recepimento mai richiesto per un unico atto di diritto derivato.

VII Secondo paragrafo

EU Pilot è un sistema attraverso cui la Commissione e gli Stati membri discutono, in una fase iniziale, eventuali violazioni del diritto dell'UE. Tali discussioni sono coperte dall'obbligo di riservatezza; la Commissione non rivela se sia/fosse in corso una procedura EU Pilot su una particolare questione nei confronti di un determinato Stato membro, e gestisce in forum dedicati gli scambi delle buone prassi con gli Stati membri in merito all'applicazione del diritto dell'UE, compreso il funzionamento del sistema EU Pilot. Inoltre, pubblica informazioni su EU Pilot in forma aggregata nella relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto dell'UE (COM(2015)329). Se la Commissione dovesse divulgare informazioni specifiche su una procedura EU Pilot, dovrebbe osservare i propri obblighi di riservatezza nei confronti degli Stati membri, da considerare caso per caso. La gestione riservata da parte della Commissione delle indagini EU Pilot in corso è una prassi già confermata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) (sentenza Petrie (causa T-191/99), sentenza Spirlea (causa T-306/12), ClientEarth contro Commissione europea, T-424/14 e T-425/14). Queste sentenze sono state pronunciate in merito a richieste di accesso ai documenti da parte di terzi esterni. Alla luce di quanto sopra, la Commissione ritiene che la propria politica di divulgazione stabilisca un giusto equilibrio tra la necessità di promuovere le migliori prassi sull'applicazione del diritto dell'UE e il rispetto della riservatezza nei confronti degli Stati membri. La Commissione si impegna a divulgare informazioni aggregate su EU Pilot.

VII Terzo paragrafo

La Commissione ritiene che la finalità della procedura di infrazione consista nel porre termine a una violazione del diritto dell'UE e garantire la conformità nel più breve tempo possibile. Si impegna a ridurre il più possibile il tempo necessario per conseguire tale obiettivo, ma il modo più efficace per raggiungerlo non è sempre legato alla rapidità della procedura di infrazione, poiché talvolta portare avanti una procedura senza tenere conto di situazioni contingenti può avere risultati controproducenti.

VII Quarto paragrafo

Il fatto che vi siano cause che non sono state deferite alla Corte di giustizia non significa necessariamente che la Commissione non sia stata attiva nel perseguimento delle infrazioni, bensì che la conformità è stata garantita prima del deferimento. La finalità della procedura di infrazione è assicurare la conformità nel più breve tempo possibile. A questo proposito, EU Pilot è uno strumento efficace per risolvere le questioni prima di avviare una procedura di infrazione formale e infine, se necessario, deferire la causa alla Corte di giustizia. Nel complesso, dopo l'introduzione di EU Pilot il numero delle procedure di infrazione e, di conseguenza, quello dei deferimenti alla Corte di giustizia sono drasticamente diminuiti. Come indicato nella risposta, quest'affermazione è valida per la procedura di infrazione in generale.

VIII Primo paragrafo

La Commissione sta assistendo gli Stati membri nell'attuazione della legislazione dell'UE servendosi di un'ampia serie di strumenti atti a promuovere la conformità (piani attuativi per importanti iniziative legislative, reti e riunioni di comitati di esperti e orientamenti). Il pacchetto «Legiferare meglio» adottato nel maggio 2015 ha confermato il sostegno della Commissione agli sforzi di attuazione degli Stati membri (Orientamenti per legiferare meglio, pagg. 33-35). A questo riguardo, tutte le proposte di direttive importanti sono accompagnate da piani attuativi che descrivono i problemi in materia di attuazione e le azioni pertinenti di sostegno che la Commissione deve intraprendere.

Il manuale per l'attuazione della direttiva sui servizi è stato disponibile per 7 mesi dopo l'approvazione della direttiva e per 29 mesi prima del termine di recepimento. Dal momento che si sono svolte ampie consultazioni e discussioni con gli Stati membri prima che il manuale venisse pubblicato, gli Stati membri erano già a conoscenza del suo contenuto. Pubblicare il manuale senza un'adeguata consultazione sarebbe stato un errore più grave che non ritardarne l'uscita.

VIII Secondo paragrafo

In base alla nuova agenda «Legiferare meglio», la Commissione sta consolidando il proprio approccio all'analisi dell'impatto e alle valutazioni al fine di migliorare la base di conoscenze comprovate a sostegno di tutte le proposte legislative senza pregiudicare le decisioni politiche. La Commissione ha aperto il proprio processo decisionale a un controllo e a un contributo maggiori da parte del pubblico, con un portale web in cui si possono seguire le iniziative e le nuove consultazioni pubbliche quando la Commissione valuta le politiche esistenti o possibili nuove proposte.

VIII Quarto paragrafo

La strategia per il mercato unico dei beni e dei servizi pubblicata il 28 ottobre 2015 dalla Commissione ha annunciato diverse azioni finalizzate al miglioramento dell'efficacia della direttiva sui servizi, tra cui la riforma della procedura di notifica. La Commissione sta considerando alcune opzioni legislative, tra cui elementi come l'introduzione di un termine di differimento e l'autorizzazione di accesso alle notifiche per le parti interessate, al fine di garantire una migliore trasparenza. La strategia per il mercato unico sottolinea che non sono ancora disponibili informazioni su un sito Internet pubblicamente accessibile. È prevista per il 2016 una proposta in materia.

VIII Quinto paragrafo

La strategia per il mercato unico non solo annuncia la revisione della normativa per la tutela dei consumatori, ma anche una legislazione che fornisca un quadro maggiormente specifico, al di là dell'articolo 20 della direttiva sui servizi.

Introduzione

11

La Commissione osserva che la DG Mercato interno, industria, imprenditoria e PMI è stata costituita mediante la fusione delle ex DG Imprese e industria e Mercato interno e servizi.

Osservazioni

14

La Commissione ha individuato gli ambiti in cui la direttiva non aveva trovato attuazione e ha intrapreso azioni adeguate, come ad esempio la politica di tolleranza zero e le procedure riguardanti la forma giuridica, le partecipazioni azionarie e le tariffe. Gli Stati membri sono responsabili dell'individuazione delle restrizioni e delle barriere nel proprio territorio.

La Commissione ha riscontrato l'utilità di applicare sistematicamente EU Pilot come mezzo efficace per evitare lunghi procedimenti giudiziari e garantire una rapida conformità da parte degli Stati membri.

Alcune importanti disposizioni della direttiva richiedono che lo Stato membro esegua una valutazione di proporzionalità caso per caso. La Commissione deve tenere conto di tale elemento e prestare attenzione affinché non oltrepassi l'ambito di applicazione della direttiva sui servizi.

15

Per quanto riguarda l'impatto economico della direttiva sui servizi, lo studio del 2012 (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf) si basava su una valutazione delle barriere nei settori dei servizi effettuata in due momenti diversi: prima dell'introduzione della direttiva e successivamente alla sua introduzione (alla fine del 2011).

La Commissione ha realizzato un aggiornamento dello studio per disporre di un quadro delle riforme nazionali attuate fra il 2012 e il 2014 (disponibile all'indirizzo <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13327/attachments/1/translations/en/renditions/native>). Recentemente, inoltre, sono state eseguite valutazioni più dettagliate anche sugli ostacoli ancora esistenti e sul potenziale economico che comporterebbe la loro rimozione nei settori prioritari dei servizi alle imprese e del commercio al dettaglio, valutazioni che sono state pubblicate nel documento di lavoro dei servizi sulla strategia per il mercato unico (cfr. le sezioni 2.3 e 2.4: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13405/attachments/1/translations/en/renditions/native>).

17

Il manuale è stato disponibile per sette mesi dopo l'approvazione della direttiva e per 29 mesi prima del termine di recepimento. Dal momento che si sono svolte ampie consultazioni e discussioni con gli Stati membri prima che il manuale venisse pubblicato, gli Stati membri erano già a conoscenza del suo contenuto. Pubblicare il manuale senza un'adeguata consultazione avrebbe costituito un problema più grave del lieve ritardo con cui è stato pubblicato.

Risposte della Commissione

28

La Commissione è del parere che si debba fare di più per migliorare l'attuazione ambiziosa della direttiva sui servizi. Nel 2015 i servizi della Commissione hanno condotto un esercizio di verifica della valutazione del 2012, esaminando i progressi effettuati nel periodo 2012-2014. Dall'esercizio è emerso che le misure adottate in quel periodo proporzioneranno solo un aumento dello 0,1 % del PIL dell'UE (sul potenziale 1,8 % del PIL individuato nello studio del 2012).

La Commissione è del parere che occorra adottare altre misure per ridurre ulteriormente le restrizioni in materia di forma giuridica, come appare evidente, per esempio, nelle raccomandazioni specifiche per paese nel contesto del Semestre europeo e da recenti azioni della Commissione nei confronti di tali restrizioni in diversi Stati membri.

29

La Commissione ha definito le sue priorità nella comunicazione del 2012 sull'attuazione della direttiva sui servizi², in cui ha spiegato che, sebbene si stia concentrando sull'applicazione delle norme, ciò non rappresenta l'unica area di intervento. La Commissione ha inoltre individuato settori prioritari e definito azioni per i prossimi anni, tra cui un piano d'azione per il commercio al dettaglio, la riforma della direttiva sulle qualifiche professionali e una valutazione *inter pares* in materia di forma giuridica e partecipazione azionaria. Questa serie di azioni è stata approvata dal Consiglio europeo nelle sue conclusioni del 23 ottobre 2013. Gli Stati membri, come ha sottolineato il Consiglio europeo, hanno un ruolo centrale da svolgere nell'attuazione della direttiva sui servizi.

Nell'estate 2012 la Commissione ha contattato gli Stati membri per chiedere loro in che modo intendessero rimuovere le infrazioni evidenti (casi di tolleranza zero).

36

I test di efficacia non avevano la finalità di individuare barriere incompatibili con la direttiva sui servizi. In seguito dei test, nel 2013 è stata modificata la direttiva sulle qualifiche professionali (cfr. la proposta iniziale COM(2011)883 def., sezione 4.11, e la comunicazione della Commissione del 2011 (COM(2011)20, sezione 4.2) e nel 2015 è stata approvata la direttiva modificata relativa ai pacchetti turistici (cfr. la proposta iniziale della Commissione COM(2013)512, sezione 1.4 della proposta).

37

Nel 2012 è stata pubblicata una valutazione dettagliata delle riforme attuate dagli Stati membri da quando è stata introdotta la direttiva sui servizi fino al termine del 2011 e del loro potenziale impatto economico.

Lo studio (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf) fornisce una spiegazione dettagliata dei dati economici utilizzati per effettuare la valutazione e indica le relative fonti (cfr. le pagine 19-20 e 67-68). È possibile che alcuni dati mancassero o non fossero disponibili per uno o più Stati membri. Questo, tuttavia, è un problema molto comune per qualunque tipo di studio economico o analisi econometrica.

38

Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 15.

² http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/services-directive/implementation/evaluation/index_en.htm

39

Cfr. anche le risposte della Commissione ai paragrafi 37 e 38.

40

Cfr. le risposte della Commissione ai paragrafi da 37 a 39.

Risposta congiunta ai paragrafi 41 e 42

La Commissione ha varato un'iniziativa volta a ottenere una trasmissione più completa e tempestiva dei dati relativi ai conti nazionali pubblicati da Eurostat. Tuttavia, vi sono molti altri tipi di dati statistici sui settori dei servizi (tra cui, per esempio, le statistiche strutturali di Eurostat sulle imprese) che permettono di eseguire un'analisi approfondita sui mercati dei servizi.

43

Per quanto riguarda i servizi di informazione o i meccanismi di cooperazione, la direttiva sui servizi ha previsto solo gli sportelli unici. In merito all'utilizzo dell'IMI (sistema di informazione del mercato interno), oltre 6 000 autorità competenti sono registrate nel sistema per quanto concerne il settore dei servizi. Il numero di scambi di informazioni fra le autorità è ancora relativamente basso perché gli Stati membri sottovalutano il potenziale del sistema (nonché per la scarsa consapevolezza degli obblighi giuridici previsti dalla direttiva sui servizi, soprattutto a livello locale).

La rete dei centri europei dei consumatori non è stata istituita ai fini della direttiva sui servizi. Si occupa di un'ampia gamma di attività e uno dei suoi ruoli chiave consiste nel promuovere i diritti dei consumatori in un contesto transfrontaliero. Inoltre i centri europei dei consumatori partecipano, nei limiti della disponibilità delle loro risorse, alla promozione dei diritti dei consumatori previsti dalla direttiva sui servizi.

46

L'istituzione degli sportelli unici e la garanzia della loro corretta operatività rientrano fra le responsabilità degli Stati membri. La Commissione ha offerto assistenza nel corso di tutto questo processo attraverso due gruppi di esperti:

- EUGO: ha costituito una piattaforma per lo scambio delle migliori prassi e l'organizzazione di un esercizio di analisi comparativa per fornire agli Stati membri un riscontro sulla loro performance e i miglioramenti necessari (organizzati su base annua attraverso studi di analisi comparativa o verifiche a cura degli utenti);
- il gruppo di esperti sulle procedure elettroniche: era stato istituito per discutere questioni relative all'interoperabilità delle procedure elettroniche e a strumenti specifici forniti dalla Commissione per agevolare il rispetto degli obblighi di cui all'articolo 8 della direttiva sui servizi. Questo sottogruppo tecnico non esiste più. Attualmente le questioni attinenti alle procedure elettroniche sono oggetto del regolamento (UE) n. 910/2014 in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno (regolamento eIDAS).

47

Il quadro di valutazione del mercato unico offre ogni anno un'opportunità per riferire in merito alla performance degli sportelli unici, e non solo in base agli studi esterni cui la Corte ha fatto riferimento, ma anche in base alle verifiche a cura degli utenti che la Commissione svolge congiuntamente con gli Stati membri. Tali verifiche sono state eseguite in collaborazione con gli Stati membri nel 2011, 2013 e 2015. Nel 2013 la Commissione ha coinvolto anche le imprese (mediante la Rete europea delle imprese, Eurochambres e Business Europe) nell'esercizio di verifica, esperienza che non si è ripetuta nel 2015 perché le verifiche a cura delle imprese sono state svolte dal contraente esterno nell'ambito dello studio.

51

La Commissione continuerà ad assistere gli Stati membri fornendo orientamenti e formulando raccomandazioni basate sulle migliori prassi.

52

In seguito al recente studio sugli sportelli unici, la Commissione ha deciso di avviare dieci indagini EU Pilot nei confronti di dieci Stati membri. Tali indagini sono attualmente in corso (dicembre 2015).

54

La rete EUGO è stata creata per coordinare le azioni delle autorità competenti per gli sportelli unici che contribuiscono a sensibilizzare gli imprenditori e le imprese su come ottenere informazioni dettagliate in merito alle attività economiche all'estero e su come espletare le formalità amministrative per la costituzione di un'azienda o la prestazione transfrontaliera di servizi.

55

La Commissione sta lavorando per aumentare l'accesso agli sportelli unici, per esempio mediante una loro migliore segnalazione da parte del sito «La tua Europa — Imprese». Inoltre, nell'ambito del programma COSME, ha proposto di finanziare progetti transfrontalieri di sensibilizzazione sugli sportelli unici, incentrati in particolare sulle attività online.

60

La chiarezza e la qualità delle notifiche inviate mediante il sistema IMI e, in particolare, della valutazione di proporzionalità dei regolamenti nazionali richiesta ai sensi della direttiva sui servizi, dipendono dallo Stato membro notificante. Al fine di agevolare la valutazione delle notifiche, la Commissione ne fornisce una traduzione in inglese per tutti gli Stati membri e la rende disponibile all'interno del sistema IMI.

Occorre osservare che, poiché la direttiva sui servizi non prevede l'obbligo di notificare i progetti di misure, nella maggior parte dei casi le misure notificate sono già adottate. In tale contesto, l'unico strumento efficace che ha la Commissione per contrastarle è una procedura di infrazione, mentre il suo intervento risulterebbe più efficiente in fase di progetto. Nell'ambito della strategia per il mercato unico, la Commissione ha annunciato un'iniziativa legislativa per affrontare queste problematiche.

61

La Commissione è a conoscenza dei vari requisiti che gli Stati membri avrebbero dovuto notificare e che, tuttavia, non hanno notificato. A differenza del sistema istituito ai sensi della direttiva sulla trasparenza (ex 98/34/CE, ora 2015/1535/UE) integrato dalla giurisprudenza della CGUE (causa C-194/94 *CIA Security*), in cui le misure nazionali sono inapplicabili se non vengono notificate, la direttiva sui servizi non contempla sanzioni di questo tipo. La Commissione sta considerando l'idea di introdurre, nel quadro dei suoi provvedimenti normativi previsti dalla strategia per il mercato unico, una disposizione in base alla quale la mancata notifica rende nullo il requisito, il che dovrebbe incoraggiare gli Stati membri a effettuare le notifiche.

62

Benché la direttiva sui servizi e la direttiva sulla trasparenza prevedano entrambe l'obbligo di notifica di nuovi requisiti, la direttiva sui servizi non prevede alcun obbligo di notificare i progetti di misure né un termine di differimento, il che limita fortemente la possibilità di intervento della Commissione. Le cifre mostrano che la stragrande maggioranza delle misure notificate sono state già adottate dagli Stati membri. Inoltre le notifiche inviate ai sensi della direttiva sui servizi non sono trasparenti per le parti interessate e per la comunità delle imprese in generale, che perciò non hanno la possibilità di reagire nei confronti del progetto di misura. Al fine di migliorare la procedura di notifica relativa ai servizi, la Commissione sta considerando diverse opzioni legislative, tra cui elementi come l'introduzione di un termine di differimento e l'autorizzazione di accesso alle notifiche per le parti interessate al fine di garantire una migliore trasparenza. La fornitura di informazioni su un sito Internet pubblicamente accessibile può essere considerata uno strumento per ottenere tale trasparenza.

66

Alcuni centri europei dei consumatori ospitano lo sportello previsto dalla direttiva sui servizi, ma le attività di questi sportelli sono separate da quelle dei centri, che sono strutture cofinanziate dalla Commissione europea e dagli Stati membri per assistere i consumatori in caso di problemi riguardanti acquisti transfrontalieri.

67

Sono stati pubblicati opuscoli a livello di UE per assicurare che i consumatori siano meglio informati, tra cui l'opuscolo «Acquistare servizi ovunque nell'UE»³, che offre ai consumatori indicazioni chiare sui loro diritti. Tuttavia, le principali attività di sensibilizzazione devono svolgersi a livello nazionale, in modo da tenere conto delle esigenze specifiche di comunicazione dei cittadini nei vari Stati membri.

I 222 reclami riguardo all'articolo 20 segnalati dai centri rappresentano solo un sottoinsieme di tutti i reclami dei consumatori, in quanto non tutti i reclami sono segnalati ai centri, ma possono essere segnalati ad autorità nazionali, ad associazioni di consumatori o alla Commissione (per esempio circa 1 000 reclami sono stati presentati a «La tua Europa — Consulenza» o al servizio Europe Direct).

75

Gli orientamenti del 2012 della Commissione non sono stati efficaci nel garantire la certezza del diritto per i commercianti e i consumatori e chiarire le disposizioni di cui all'articolo 20, paragrafo 2. Pertanto occorrono ulteriori interventi per applicare questi principi e sviluppare norme concrete contro la discriminazione basata sulla nazionalità o sul luogo di residenza degli operatori del mercato. Nell'ambito della strategia per il mercato unico, la Commissione ha annunciato che adotterà misure legislative per contrastare le discriminazioni ingiustificate nel trattamento dei consumatori — sulla base di residenza o nazionalità — in termini di accesso, di prezzi o di altre condizioni di vendita, anche tramite l'individuazione e l'eliminazione di forme specifiche di discriminazioni basate sulla residenza non motivate da fattori oggettivi e verificabili.

76

Le indagini a tappeto si svolgono ai sensi dell'articolo 9 del regolamento (CE) n. 2006/2004 sulla cooperazione per la tutela dei consumatori (regolamento CPC), contenente un allegato in cui sono elencate le norme sostanziali interessate. La direttiva sui servizi non è attualmente inclusa in tale allegato e, pertanto, non si possono svolgere indagini per verificare la conformità delle imprese alle disposizioni di questa direttiva che riguardano i consumatori (ossia l'articolo 20). Nel contesto della strategia per il mercato unico, l'obiettivo è aggiungere l'articolo 20 all'allegato del regolamento CPC. Ne conseguirebbe l'assoggettamento di tale articolo a tutte le disposizioni del regolamento: non solo quelle riguardanti le indagini a tappeto (articolo 9), ma anche le disposizioni generali come quelle riguardanti le richieste di assistenza reciproca (articoli 6, 7 e 8).

3 <http://bookshop.europa.eu/en/buying-services-everywhere-in-the-eu-pbKM0414646/?CatalogCategoryID=X0gKABstUGQAAAEjwZAY4e5L>

77

La valutazione esterna raccomanda effettivamente di ampliare la portata delle indagini a tappeto, in quanto potenti strumenti per far rispettare la direttiva. Se ne tiene conto nella revisione del regolamento CPC, perché una delle misure che saranno proposte consiste nell'aumentare l'efficienza degli interventi coordinati (ai sensi dell'articolo 9 del regolamento) quali le indagini a tappeto. La valutazione esterna ha operato una chiara distinzione tra il quadro attuale del CPC e ciò che occorre fare per consolidare i suoi meccanismi di cooperazione in sé e l'ambito di applicazione del suo allegato. Poiché attualmente nessuna disposizione della direttiva sui servizi è compresa nell'allegato del regolamento CPC, non vi sono raccomandazioni specifiche riguardanti le indagini a tappeto in relazione alla direttiva sui servizi.

In merito alla portata dell'allegato, la valutazione esterna non raccomanda di tenere conto della direttiva sui servizi nel suo complesso per i motivi menzionati dalla Corte e trascritti dalla relazione di valutazione esterna. Quando è stata approntata la revisione del regolamento CPC, tuttavia, si è tenuto conto della valutazione esterna riguardante l'importante dimensione transfrontaliera di questa direttiva e la Commissione intende proporre solo l'inclusione dell'articolo 20 (come spiegato nella risposta della Commissione al paragrafo 76).

82

Molto spesso i problemi di attuazione relativi alla direttiva sui servizi sono di tipo strutturale e sono legati al regolamento, non ad errori amministrativi. Ciò detto, la strategia per il mercato unico prevede che il meccanismo Solvit sia consolidato affinché possa occuparsi di questioni più strutturali e di problemi che non necessariamente hanno una dimensione transfrontaliera.

83

La Commissione assiste e sostiene il funzionamento di Solvit:

- a) organizzando sessioni di formazione periodiche ed eventi in rete in cooperazione con i centri nazionali Solvit;
- b) redigendo e aggiornando il manuale Solvit per il trattamento dei casi in collaborazione con i centri nazionali Solvit;
- c) fornendo assistenza per il trattamento dei casi, su richiesta dei centri Solvit. Nei casi complessi può essere chiamata a fornire consulenza legale a titolo informale;
- d) gestendo e mantenendo la banca dati Solvit e la relativa interfaccia pubblica e offrendo formazione e documentazione specifiche al fine di facilitarne l'uso da parte dei centri Solvit;
- e) controllando la qualità e l'operato dei centri Solvit e i casi di cui si occupano;
- f) garantendo un buon livello di interazione fra il trattamento dei reclami e Solvit;
- g) informando i centri Solvit, su loro richiesta, in merito al seguito dato dalla Commissione ai casi irrisolti, nei casi in cui il reclamo è stato presentato alla Commissione.

89

EU Pilot è, in primo luogo, uno strumento efficace per ottenere la conformità da parte degli Stati membri ed evitare l'avvio di una procedura di infrazione. Ciò richiede un'analisi approfondita e un dialogo costante.

90

Il tempo trascorso dalla registrazione del primo reclamo è di 16,6 mesi. Pertanto la durata media di un caso EU Pilot è di 11 mesi.

Riquadro 4 — Esempi di ritardi nella procedura EU Pilot

La Commissione ha aperto un caso EU Pilot nel novembre 2012 e inviato una lettera di costituzione in mora (prima fase di una procedura di infrazione) nell'ottobre 2013. Pertanto la fase EU Pilot è durata solo 11 mesi.

Il terzo caso è stato aperto nel marzo 2012 ed è stato chiuso nel maggio 2013 per essere ulteriormente trattato nel quadro delle procedure di infrazione. Il lieve ritardo con cui è stato chiuso il caso EU Pilot è dovuto alla richiesta di informazioni supplementari da parte della Commissione nel febbraio 2013.

93

EU Pilot è un sistema attraverso cui la Commissione e gli Stati membri discutono, in una fase iniziale, eventuali violazioni del diritto dell'UE, ed è una fase di dialogo informale ma strutturato tra la Commissione e il singolo Stato membro interessato, che mira a trovare rapidamente soluzioni ed evitare il ricorso a procedure formali di infrazione. Se questo dialogo bilaterale ha un esito soddisfacente, il caso EU Pilot viene chiuso. Se, al contrario, è stata individuata un'eventuale violazione del diritto dell'UE, ma non è stato possibile trovare una soluzione in questa fase iniziale, la Commissione può avviare una procedura di infrazione (inviando allo Stato membro una lettera di costituzione in mora). Tale dialogo è coperto dall'obbligo di riservatezza. La Commissione non rivela se sia/fosse in corso una procedura EU Pilot su una particolare questione nei confronti di un determinato Stato membro, e gestisce in forum dedicati gli scambi delle buone prassi con gli Stati membri in merito all'applicazione del diritto dell'UE, compreso il funzionamento del sistema EU Pilot. La Commissione pubblica inoltre informazioni sui casi di infrazione, ossia nei casi in cui la Commissione abbia aperto una procedura formale per la violazione del diritto dell'UE inviando una lettera di costituzione in mora. Una volta aperta la procedura e inviata la lettera di costituzione in mora, la Commissione pubblica il titolo e il numero dell'infrazione (http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=it). Lo stesso si applica alla fase del parere motivato, durante la quale viene pubblicato un breve comunicato stampa. Se il caso viene deferito alla Corte di giustizia, la Commissione pubblica un comunicato stampa più dettagliato. Essa pubblica inoltre informazioni su EU Pilot in forma aggregata nella relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto dell'UE (COM(2015)329). Qualora la Commissione dovesse divulgare informazioni specifiche su un caso EU Pilot, violerebbe i suoi obblighi di riservatezza nei confronti degli Stati membri nell'ambito della fase pre-infrazione (e potrebbe pregiudicare la fiducia delle autorità nazionali in questi e altri casi). La gestione riservata da parte della Commissione delle indagini EU Pilot in corso è una prassi che è stata confermata dalla CGUE (sentenza Petrie (causa T-191/99), sentenza Spirlea (causa T-306/12), ClientEarth contro Commissione europea, T-424/14 e T-425/14).

Alla luce di quanto sopra, la Commissione ritiene che la propria politica di divulgazione stabilisca un giusto equilibrio tra la necessità di promuovere le migliori prassi sull'applicazione del diritto dell'UE e i rapporti di riservatezza nei confronti degli Stati membri. La Commissione si impegna a riflettere su come divulgare al meglio informazioni aggregate su EU Pilot.

97

Nella prima metà del 2015 la Commissione ha aperto diverse procedure di infrazione in casi in cui era necessario valutare la proporzionalità di un provvedimento nazionale. Per esempio, la Commissione ha avviato otto procedure di infrazione riguardanti la forma giuridica e la partecipazione azionaria o le tariffe (che costituiscono obblighi condizionali ai sensi dell'articolo 15 della direttiva sui servizi). Alcune procedure sono state avviate anche in base a restrizioni quantitative o territoriali (articolo 15 della direttiva sui servizi) e in base all'articolo 20, paragrafo 2 (non discriminazione nell'accesso ai servizi). Nella seconda metà del 2015 sono state avviate dieci procedure EU Pilot per non conformità all'articolo 8 della direttiva sui servizi in merito agli sportelli unici, per cui è egualmente necessaria una valutazione di proporzionalità. Quando la Commissione cita uno Stato membro dinanzi alla Corte di giustizia, deve fornire elementi necessari attestanti la violazione del diritto dell'UE e il fatto di aver dato allo Stato membro l'opportunità di presentare le proprie argomentazioni prima di qualsiasi intervento della Corte. Se la Commissione non fornisce tali elementi, la Corte di giustizia ha la facoltà di pronunciarsi a sfavore della Commissione, dichiarando che il ricorso è inammissibile o infondato.

98

La politica di tolleranza zero è stata concepita immediatamente dopo l'esercizio di valutazione reciproca per far fronte ad obblighi incondizionati, ossia obblighi indipendenti da un'analisi della proporzionalità. All'inizio dell'attuazione della direttiva sui servizi, tali obblighi sono stati ritenuti prioritari per la Commissione. Tuttavia, come indicato nella risposta della Commissione al paragrafo 97, la Commissione ha successivamente avviato procedure di infrazione per requisiti ingiustificati.

99

La Commissione ha aperto molti più casi rispetto ai nove avviati per non conformità della normativa nazionale e ha aperto nove casi di infrazione basati sulla politica di tolleranza zero, il che significa che, per una selezione di misure incluse nella direttiva sui servizi (che la Commissione può identificare come obblighi incondizionati), non dovrebbero esserci procedure di infrazione pendenti nei confronti di Stati membri per non conformità della normativa nazionale. Pertanto la «tolleranza zero» è mantenuta quando non sono in corso procedure di infrazione nei confronti di Stati membri. Sebbene siano state aperte nove procedure, la Commissione ha avviato circa 40 indagini. Le nove procedure si possono dunque considerare un buon risultato, dal momento che le altre sono state risolte nelle fasi precedenti dell'indagine. Dobbiamo considerare che la Commissione ha avviato casi di infrazione in applicazione della tolleranza zero per via della relazione sugli ostacoli a livello nazionale alla base del pacchetto di attuazione del 2012. In seguito alla disamina di tale relazione, la Commissione ha individuato gli obblighi incondizionati che gli Stati membri non hanno osservato. Le 40 indagini aperte sono il risultato di questo esercizio.

100

La Commissione conferma che 18 mesi costituiscono il valore-obiettivo per un caso di infrazione e che la durata media dei casi riguardanti la direttiva sui servizi era di 19,6 mesi. Tra questi sono compresi casi politicamente molto delicati. La durata dei casi riguardanti la direttiva sui servizi è inferiore alla durata media dei casi riguardanti altre direttive sul mercato interno.

101

Come spiegato nella risposta della Commissione al paragrafo 99, i cosiddetti casi «per non conformità» sono casi correlati alla tolleranza zero aperti dalla Commissione di propria iniziativa.

104

La durata dei casi di infrazione relativi alla direttiva sui servizi è inferiore alla media. Inoltre la Commissione ritiene che le modifiche normative negli Stati membri non siano solo conseguenza dell'apertura di procedure di infrazione: da quando è stato introdotto EU Pilot, molti casi sono stati risolti prima che venissero avviate procedure. Il successo di EU Pilot spiega il numero ridotto di procedure di infrazione e, conseguentemente, dei deferimenti alla Corte di giustizia. Quanto alla documentazione disponibile, le decisioni adottate dalla Commissione sui casi di infrazione sono rese pubbliche sul suo sito Internet. Inoltre, la relazione annuale della Commissione sul controllo dell'applicazione del diritto dell'UE fornisce un quadro completo delle procedure di infrazione gestite dalla Commissione nell'anno precedente. Come ha riconosciuto la Corte di giustizia, si dovrebbe preservare il clima di fiducia reciproca tra la Commissione e lo Stato membro mentre queste procedure sono in corso. Questa politica è perseguita anche nell'ambito delle richieste di accesso ai documenti (cfr. l'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1049/2001 relativo all'accesso ai documenti). Tuttavia, in linea con questa giurisprudenza, non appena l'indagine è chiusa e nella misura in cui essa non è legata ad altre indagini in corso, la Commissione non applica più una presunzione così generale ed esamina ciascuna richiesta al fine di accordare l'accesso più ampio possibile ai sensi del regolamento (CE) n. 1049/2001.

Riquadro 6 — Caso di infrazione deferito alla Corte di giustizia

Come affermato nella relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto dell'UE (2014)⁴, il calo complessivo del numero di procedure di infrazione può essere correlato al sensibile aumento, registrato dal 2010, delle pronunce pregiudiziali a norma dell'articolo 267 del TFUE. La Corte di giustizia ha affrontato la questione della conformità della legislazione nazionale alle norme dell'Unione in circa metà delle sentenze emesse a norma dell'articolo 267 del TFUE dal 2010 e, in numerosi casi, ha riscontrato una non conformità. Sebbene le pronunce pregiudiziali siano distinte dalle sentenze emesse nell'ambito di procedimenti di infrazione, in questo modo la Commissione ha un'ulteriore opportunità di assicurare, in maniera più sistematica, che sia posto rimedio alle violazioni del diritto dell'Unione derivanti dalla legislazione nazionale o dalla sua applicazione.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni nel settembre 2015.

107

La strategia per assicurare il rispetto della direttiva sui servizi nel settore cui si riferisce si basa su diversi strumenti: infrazioni, responsabilità sociale delle imprese (RSI) e dialogo con gli Stati membri. L'intervento della Commissione deve considerare tutti i vari strumenti. Dal 2007 la Commissione ha stabilito le priorità di questi ultimi attraverso un'azione volta al rispetto della direttiva mentre ha stabilito le proprie nella comunicazione del 2012. Tali priorità sono state perseguite tenendo naturalmente conto dell'obbligo di operare come custode del trattato. Una politica più specifica basata sulle priorità verrà ulteriormente sviluppata nell'ambito della strategia per il mercato unico.

108

Le raccomandazioni specifiche per paese emanate nel contesto del Semestre europeo riguardano questioni e problemi che sono stati analizzati e discussi tra gli Stati membri e la Commissione, nonché in sede di Consiglio. Vi è dunque un'assunzione di responsabilità politica più forte. Anche le procedure di infrazione possono avere un impatto politico.

110

Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 108.

4 COM(2015)329 final.

Conclusioni e raccomandazioni

111

La Commissione intraprende azioni legali se necessario, ha individuato i propri settori prioritari ed è intervenuta nell'ambito di tali settori.

Gran parte della direttiva si basa su una valutazione di proporzionalità che gli Stati membri devono condurre caso per caso, e la Commissione deve tenerne conto (ne sono un esempio l'articolo 15 e l'articolo 39, che richiedono agli Stati membri di valutare taluni requisiti). L'azione viene dunque determinata non in funzione della fiducia, ma della base giuridica. La durata della procedura giudiziaria non è mai stata un deterrente per l'apertura dei fascicoli di infrazione. Per quanto concerne gli obblighi incondizionati contenuti nella direttiva, la Commissione ha agito tempestivamente con un numero molto consistente di indagini svolte di propria iniziativa, aprendone più di 30 su una media di 80 procedure EU Pilot all'anno.

112

Il manuale è stato disponibile per sette mesi dopo l'approvazione della direttiva e per 29 mesi prima del termine di recepimento. Dal momento che si sono svolte ampie consultazioni e discussioni con gli Stati membri prima che il manuale venisse pubblicato, gli Stati membri erano già a conoscenza del suo contenuto. Pubblicare il manuale senza un'adeguata consultazione avrebbe costituito un problema più grave del lieve ritardo con cui è stato pubblicato.

Raccomandazione 1

La Commissione accetta la raccomandazione. Il pacchetto «Legiferare meglio» adottato il 19 maggio 2015 ha definito un quadro generale per semplificare e rendere più efficaci le normative europee. La Commissione sta assistendo gli Stati membri nell'attuazione della legislazione dell'UE servendosi di un'ampia serie di strumenti atti a promuovere la conformità (piani attuativi per importanti iniziative legislative, reti e riunioni di comitati di esperti e orientamenti). La Commissione ritiene che la preparazione di orientamenti non debba interferire con il processo politico che porterà a un accordo sulla nuova normativa tra il Parlamento europeo e il Consiglio.

113

La Commissione ha definito le sue priorità nella comunicazione del 2012 sull'attuazione della direttiva sui servizi⁵, in cui ha spiegato che, sebbene si stia concentrando sul rispetto della direttiva, questa non rappresenta la sua unica area di intervento. La Commissione ha inoltre individuato settori prioritari e definito azioni per i prossimi anni, tra cui un piano d'azione per il commercio al dettaglio, la riforma della direttiva sulle qualifiche professionali e una valutazione *inter pares* in materia di forma giuridica e partecipazione azionaria. Questa serie di azioni è stata approvata dal Consiglio europeo nelle sue conclusioni del 23 ottobre 2013. Anche gli Stati membri, come ha sottolineato il Consiglio europeo, hanno un ruolo da svolgere nell'attuazione della direttiva sui servizi.

I test di efficacia non avevano la finalità di individuare barriere incompatibili con la direttiva sui servizi ed erano invece incentrati sull'individuazione di eventuali incongruenze tra diversi atti legislativi dell'UE, al fine di scongiurarle. In seguito a tali test, nel 2013 è stata modificata la direttiva sulle qualifiche professionali (cfr. la proposta iniziale COM(2011)883 def., sezione 4.11, e la comunicazione della Commissione del 2011 (COM(2011)20, sezione 4.2) e nel 2015 è stata approvata la direttiva modificata relativa ai pacchetti turistici (cfr. la proposta iniziale della Commissione COM(2013)512, sezione 1.4 della proposta).

⁵ http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/services-directive/implementation/evaluation/index_en.htm

Raccomandazione 2

La Commissione accetta la raccomandazione. Essa ha individuato le proprie priorità nella comunicazione del 2012, cui ha dato seguito, e nella sua comunicazione del giugno 2012 ha invitato gli Stati membri a introdurre riforme nazionali più ambiziose nell'ambito dei servizi. A sostegno di tale invito ha emanato raccomandazioni specifiche per paese nel contesto del Semestre europeo.

114

Lo studio del 2012 (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf) si basava su una valutazione delle barriere nei settori dei servizi effettuata in due momenti diversi: prima dell'introduzione della direttiva e successivamente alla sua introduzione (alla fine del 2011). Pertanto gli impatti calcolati non si basavano su stime teoriche ex ante, bensì sulle riforme nazionali effettive che sono state realizzate. Le elasticità calcolate per stimare l'impatto economico della rimozione delle barriere erano basate sui confronti transnazionali di dati economici disponibili all'epoca. Ciò non significa, tuttavia, che tali elasticità fossero inaccurate o inattendibili.

La Commissione ha realizzato un aggiornamento dello studio per disporre di un quadro delle riforme nazionali attuate fra il 2012 e il 2014 (disponibile all'indirizzo <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13327/attachments/1/translations/en/renditions/native>). Recentemente, inoltre, sono state eseguite valutazioni più dettagliate sugli ostacoli ancora esistenti e sul potenziale economico che comporterebbe la loro rimozione nei settori prioritari dei servizi alle imprese e del commercio al dettaglio, valutazioni che sono state pubblicate nel documento di lavoro dei servizi sulla strategia per il mercato unico (cfr. le sezioni 2.3 e 2.4: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13405/attachments/1/translations/en/renditions/native>).

Raccomandazione 3

La Commissione accetta la raccomandazione. Il 19 maggio 2015 ha adottato il pacchetto «Legiferare meglio» per garantire l'efficacia del proprio intervento. Tale pacchetto contiene inoltre orientamenti su come condurre le valutazioni di impatto in modo da esaminare le potenziali conseguenze economiche, sociali e ambientali delle opzioni di azione proposte. La Commissione segue tali orientamenti.

115

La Commissione continuerà ad assistere gli Stati membri fornendo orientamenti e formulando raccomandazioni basate sulle migliori prassi.

116

La Commissione sta lavorando per aumentare l'accesso agli sportelli unici, per esempio con il sito «La tua Europa — Imprese» e, nell'ambito del programma COSME, ha proposto di finanziare progetti transfrontalieri di sensibilizzazione sugli sportelli unici, incentrati in particolare sulle attività online.

Raccomandazione 4

La Commissione accetta la raccomandazione. Sebbene quest'ultima sia rivolta agli Stati membri, la Commissione continuerà ad assisterli fornendo orientamenti e formulando raccomandazioni basate sulle migliori prassi.

117

La chiarezza e la qualità delle notifiche inviate mediante il sistema IMI e, in particolare, della valutazione di proporzionalità dei regolamenti nazionali richiesta ai sensi della direttiva sui servizi, dipendono dallo Stato membro notificante. Al fine di agevolare la valutazione delle notifiche, la Commissione ne fornisce una traduzione in inglese per tutti gli Stati membri e la rende disponibile all'interno del sistema IMI.

I servizi della Commissione valutano tutte le notifiche trasmesse dagli Stati membri nell'ambito di tale sistema. Se la valutazione dei requisiti nazionali solleva dubbi in merito alla compatibilità con la direttiva sui servizi, i servizi della Commissione inviano osservazioni allo Stato membro interessato attraverso l'IMI.

Occorre osservare che, poiché la direttiva sui servizi non prevede l'obbligo di notificare le misure in progetto, nella maggior parte dei casi le misure notificate sono già adottate. In tale contesto, l'unico strumento efficace che ha la Commissione per contrastarle è una procedura di infrazione, mentre il suo intervento risulterebbe più efficiente in fase di progetto.

Raccomandazione 5

La Commissione accetta la raccomandazione.

118

Attualmente la Commissione non dispone dei mezzi per ottimizzare il ricorso alla normativa in materia di cooperazione per la tutela dei consumatori. Tale regolamento deve essere modificato formalmente affinché possa essere invocato per far osservare l'articolo 20 della direttiva sui servizi.

Raccomandazione 6

La Commissione accetta la raccomandazione.

119

EU Pilot è un sistema attraverso cui la Commissione e gli Stati membri discutono eventuali violazioni del diritto dell'UE riguardanti il recepimento scorretto o l'errata applicazione dell'*acquis* dell'UE. Un caso EU Pilot viene chiuso se le discussioni con lo Stato membro danno un esito soddisfacente, ma potrebbe dare origine a una procedura di infrazione (tramite l'invio allo Stato membro di una lettera di costituzione in mora) se la Commissione conclude che è in atto una violazione del diritto dell'UE da parte dello Stato membro. EU Pilot non è uno strumento che offre soluzioni per singoli casi, ma tratta questioni generali di applicazione del diritto dell'Unione.

Raccomandazione 7

La Commissione accetta la prima parte della raccomandazione e si impegna a ridurre nel limite del possibile il tempo necessario per indagare sulle presunte violazioni del diritto dell'UE riscontrate all'interno di EU Pilot. Per quanto riguarda la seconda parte della raccomandazione, la Commissione non rivela se sia in corso una procedura EU Pilot su una particolare questione nei confronti di un determinato Stato membro, e gestisce in forum dedicati gli scambi delle buone prassi con gli Stati membri in merito all'applicazione del diritto dell'UE, compreso il funzionamento del sistema EU Pilot. Inoltre pubblica informazioni su EU Pilot in forma aggregata nella relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto dell'UE (COM(2015)329). Se la Commissione dovesse divulgare informazioni specifiche su un caso EU Pilot, ciò sarebbe contrario ai suoi obblighi di riservatezza nei confronti degli Stati membri nell'ambito della fase pre-infrazione (e potrebbe pregiudicare la fiducia delle autorità nazionali in questi e altri casi). La gestione riservata da parte della Commissione delle indagini EU Pilot in corso è una prassi che è stata confermata dalla CGUE (sentenza Petrie (causa T-191/99), sentenza Spirlea (causa T-306/12), ClientEarth contro Commissione europea, T-424/14 e T-425/14). Queste sentenze sono state pronunciate in merito a richieste di accesso ai documenti.

Alla luce di quanto sopra, la Commissione ritiene che la propria politica di divulgazione stabilisca un giusto equilibrio tra la necessità di promuovere le migliori prassi sull'applicazione del diritto dell'UE e i rapporti di riservatezza nei confronti con gli Stati membri. La Commissione si impegna a riflettere su come divulgare al meglio informazioni aggregate su EU Pilot.

120

La strategia per assicurare il rispetto della direttiva nel settore cui si riferisce si basa su diversi strumenti: infrazioni, raccomandazioni specifiche per paese e dialogo con gli Stati membri. L'intervento della Commissione deve considerare tutti i vari strumenti. Dal 2007 la Commissione ha stabilito le priorità di questi ultimi attraverso un'azione volta al rispetto della direttiva mentre ha stabilito le proprie nella comunicazione del 2012. Tali priorità sono state perseguite tenendo naturalmente conto dell'obbligo di operare come custode del trattato.

Raccomandazione 8

La Commissione accetta la raccomandazione. Ritiene che la procedura di infrazione abbia la finalità di porre termine a una violazione del diritto dell'UE e garantire la conformità nel più breve tempo possibile e si impegna a ridurre il più possibile il tempo necessario per conseguire tale obiettivo, ma il modo più efficace per raggiungerlo non è sempre legato alla rapidità della procedura di infrazione, poiché talvolta portare avanti una procedura senza tenere conto di situazioni contingenti può avere risultati controproducenti.

Da quando è stata introdotta la procedura EU Pilot, il numero delle procedure di infrazione e, di conseguenza, dei deferimenti alla Corte di giustizia è drasticamente diminuito perché spesso si trovano soluzioni nel quadro della suddetta procedura. Lo scopo principale della politica della Commissione è convincere gli Stati membri a intervenire per affrontare le problematiche in materia di conformità.

COME OTTENERE LE PUBBLICAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

Pubblicazioni gratuite:

- una sola copia:
tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- più di una copia o poster/carte geografiche:
presso le rappresentanze dell'Unione europea (http://ec.europa.eu/represent_it.htm),
presso le delegazioni dell'Unione europea nei paesi terzi (http://eeas.europa.eu/delegations/index_it.htm),
contattando uno dei centri Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_it.htm),
chiamando il numero 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito in tutta l'UE) (*).

(*) Le informazioni sono fornite gratuitamente e le chiamate sono nella maggior parte dei casi gratuite
(con alcuni operatori e in alcuni alberghi e cabine telefoniche il servizio potrebbe essere a pagamento).

Pubblicazioni a pagamento:

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

È comunemente riconosciuto che il mercato dei servizi non ha esplicitato tutte le sue potenzialità in termini di interscambio all'interno dell'UE. La direttiva sui servizi mira a ridurre le barriere giuridiche e amministrative sia per i prestatori che per i destinatari di servizi; tuttavia, alcuni anni dopo il 2009, termine ultimo per l'attuazione della direttiva, restano ancora barriere ingiustificate. Dall'audit è emerso che, sebbene la Commissione sia riuscita a individuare quali fossero i problemi negli Stati membri, non ha fatto sufficientemente fronte ad alcuni tipi di ostacoli, e le misure intraprese non hanno permesso di conseguire risultati abbastanza rapidamente. I prestatori di servizi e i consumatori continuano ad essere insoddisfatti per il fatto di non poter godere del livello di accesso al mercato interno previsto dalla direttiva.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni