

IT

IT

IT



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 27.1.2011
COM(2011) 20 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**Verso un migliore funzionamento del mercato unico dei servizi – basarsi sui risultati del
processo di valutazione reciproca previsto dalla direttiva servizi**

(Testo rilevante ai fini del SEE)

{SEC(2011) 102 definitivo}

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**Verso un migliore funzionamento del mercato unico dei servizi – basarsi sui risultati del
processo di valutazione reciproca previsto dalla direttiva servizi**

(Testo rilevante ai fini del SEE)

I servizi sono il motore dell'economia UE. In sostanza, su 10 posti di lavoro 9 vengono creati in questo settore. L'esistenza di un mercato unico dei servizi correttamente funzionante e realmente integrato è quindi indispensabile per favorire la crescita, creare occupazione e stimolare l'innovazione di cui l'Europa ha bisogno e per rafforzarne la competitività a livello mondiale. Le riforme strutturali necessarie a creare un vero mercato unico dei servizi sono altresì al centro della strategia "Europa 2020"¹, che ha sottolineato che "*Occorre creare un mercato unico aperto per i servizi in base alla direttiva sui servizi*". La recente comunicazione della Commissione dal titolo "Verso un atto per il mercato unico"² sottolinea la necessità di rafforzare il mercato unico dei servizi basandosi sui risultati del processo di "valutazione reciproca" previsto dalla direttiva sui servizi³.

Nella presente comunicazione la Commissione illustra i principali risultati del processo di "valutazione reciproca" e su questa base propone di passare ad una nuova fase della costruzione del mercato unico dei servizi, in cui i benefici della direttiva sui servizi verranno consolidati e completati da una serie di azioni ulteriori. La presente comunicazione è accompagnata da un documento di lavoro dei servizi della Commissione, che descrive in dettaglio il lavoro svolto nel processo di "valutazione reciproca" e i primi risultati delle riforme legislative adottate dagli Stati membri per attuare la direttiva.

1. I SERVIZI SONO IL MOTORE DELL'ECONOMIA UE

La creazione di un mercato unico dei servizi – uno spazio senza frontiere interne, nel quale è garantita la libera circolazione dei servizi – è stata fin dall'inizio **uno degli elementi fondamentali del progetto europeo**. Il mercato unico dei servizi non è stato concepito come un fine in sé, né deve essere considerato come tale. È uno **strumento per migliorare la vita quotidiana e accrescere la prosperità delle imprese e dei cittadini europei**. Dobbiamo utilizzare le sue grandi potenzialità come leva per favorire una crescita e creare posti di lavoro sostenibili, per ampliare le scelte dei consumatori e per offrire nuove opportunità alle imprese.

L'attuale crisi economica fa avvertire con ancora maggiore urgenza la necessità di un mercato unico dei servizi ben funzionante. Oggi i servizi costituiscono il **motore principale**

¹ Comunicazione della Commissione dal titolo "EUROPA 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva", COM(2010) 2020 definitivo.

² "Verso un atto per il mercato unico – Per un'economia sociale di mercato altamente competitiva", COM(2010) 608 definitivo.

³ 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.

dell'economia dell'UE, e negli ultimi decenni l'attività economica si è spostata nettamente verso i servizi ad alta intensità di conoscenza. I servizi rappresentano oltre i **due terzi del PIL** e dell'occupazione **nell'UE**, e negli ultimi anni sono stati all'**origine di tutta la creazione netta di posti di lavoro**. Inoltre, circa il 75% degli scambi di servizi riguarda la prestazione di servizi ad altre imprese in quasi tutti i settori dell'economia europea, in particolare l'**industria**. Pertanto, mercati dei servizi più integrati e meglio funzionanti dovrebbero accrescere la competitività dell'economia europea nel suo complesso.

Tuttavia, il mercato unico dei servizi **non fa sentire ancora tutti i suoi benefici**. I servizi continuano a rappresentare solo un quinto del totale degli scambi intra-UE, una quota modesta se si considera la presenza del settore nell'economia (anche tenendo conto del fatto che alcuni servizi sono per natura meno commerciabili e/o di carattere più locale). L'assenza di dinamismo negli scambi di servizi intra-UE emerge chiaramente dal confronto con gli scambi di servizi dell'UE a livello mondiale. Anche le tendenze del commercio internazionale riflettono la mancanza di dinamismo degli scambi intra-UE di servizi. Dal 2004 gli scambi di servizi tra l'UE e il resto del mondo sono cresciuti più rapidamente che all'interno del mercato unico. Attualmente solo circa l'8% delle PMI europee operano in altri Stati membri. Pertanto, le attività innovative, che sono vitali per la crescita, rimangono confinate all'interno dei confini nazionali e spesso non raggiungono la massa critica necessaria, il che limita le scelte degli utenti dei servizi e il potenziale di innovazione dell'Europa. Inoltre, negli ultimi anni la produttività è cresciuta lentamente in alcuni settori dei servizi, in parte a causa della bassa intensità della concorrenza, che continua ad essere inibita da ostacoli ingiustificati al mercato unico.

In sintesi, **l'economia UE ha bisogno urgentemente di un mercato unico dei servizi più integrato e rafforzato**. Ciò è necessario per aiutare le imprese – nei settori dei servizi e dell'industria – a crescere, a creare posti di lavoro e a migliorare la loro posizione a livello mondiale. È anche essenziale per riportare l'economia UE sul percorso della ripresa. Una crescita ulteriore dei servizi dovrebbe anche contribuire ad accompagnare i mutamenti strutturali dell'economia UE e compensare gli aggiustamenti occupazionali in altri settori.

L'adozione e la successiva attuazione della **direttiva sui servizi hanno rappresentato un passo fondamentale** per migliorare il funzionamento del mercato unico dei servizi. La direttiva ha infatti rimosso ostacoli ingiustificati, semplificato il quadro normativo e contribuito a modernizzare le amministrazioni pubbliche. Tuttavia, **molto resta ancora da fare**. La recente comunicazione dal titolo "Verso un atto per il mercato unico" ha confermato l'importanza del mercato unico dei servizi e la necessità di continuare a svilupparlo. Sulla base dei risultati del processo di "valutazione reciproca" della direttiva sui servizi, **la presente comunicazione presenta un programma di lavoro ambizioso che dovrebbe avvicinarci a questo obiettivo**. Essa completa e rafforza altre iniziative in corso a livello UE per migliorare il funzionamento dei mercati dei servizi, in particolare il seguito dell'esercizio di "sorveglianza del mercato nel settore del commercio e della distribuzione"⁴, l'iniziativa faro

⁴ Cfr. la relazione sull'esercizio di sorveglianza del mercato nel settore del commercio e della distribuzione "Verso un mercato interno del commercio e della distribuzione più efficace e più equo all'orizzonte 2020", COM(2010) 355 definitivo.

della strategia Europa 2020 "Un'agenda digitale europea"⁵, nonché le prossime iniziative per promuovere un migliore funzionamento del mercato unico del commercio elettronico⁶.

2. LA DIRETTIVA SUI SERVIZI – UN PASSO IMPORTANTE PER MIGLIORARE IL FUNZIONAMENTO DEL MERCATO UNICO DEI SERVIZI

I servizi sono attività molto **diverse e spesso complesse**. Lo sono altrettanto le regole che gli Stati membri impongono al settore e gli ostacoli che i prestatori e gli utenti dei servizi devono superare per beneficiare del mercato unico. **Gli ostacoli colpiscono i servizi più duramente** delle merci, a causa della natura immateriale dei servizi, l'importanza del *know-how* del prestatore di servizi, l'uso di apparecchiature oltre i confini nazionali, ecc. Inoltre, essi colpiscono le PMI (in particolare le micro-imprese che rappresentano il 95% dei prestatori di servizi nell'UE) più duramente delle grandi imprese. Molti di questi **ostacoli sono di natura orizzontale**, vale a dire comuni ad una vasta gamma di servizi in tutte le fasi dell'attività dei prestatori. Inoltre, **essi hanno in comune molti aspetti**, tra cui il fatto che spesso derivano da oneri amministrativi, dall'incertezza giuridica legata all'attività transfrontaliera e dalla mancanza di fiducia reciproca tra Stati membri⁷.

È in questo contesto che **nel dicembre 2006 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato la direttiva sui servizi**, uno strumento orizzontale per il mercato interno, che copre una vasta gamma di attività di servizi equivalenti a circa il 40% del PIL e dell'occupazione dell'UE. La direttiva doveva essere pienamente attuata entro la fine del 2009. Il suo periodo di attuazione di tre anni ha richiesto uno sforzo senza precedenti a tutti i livelli delle amministrazioni nazionali e un forte sostegno politico, tra l'altro da parte del Parlamento europeo e del Consiglio.

I risultati dell'**attuazione, anche se quest'ultima è ancora in corso in alcuni Stati membri, rappresentano un significativo passo avanti** in termini di eliminazione degli ostacoli e di modernizzazione e semplificazione della legislazione. Centinaia di obblighi discriminatori, ingiustificati e sproporzionati vigenti nell'UE sono stati aboliti in importanti settori dei servizi come la vendita al dettaglio, le professioni regolamentate, l'edilizia, il turismo o i servizi alle imprese. Per raggiungere questo obiettivo sono state emanate più di mille leggi di attuazione, tra cui "leggi *omnibus*" contenenti decine di modifiche a vari strumenti legislativi. Molti Stati membri hanno anche istituito meccanismi specifici per impedire in futuro l'insorgere di nuovi ostacoli, come obblighi di comunicazione interna, linee guida per la legislazione futura o cosiddetti "test del mercato unico" da effettuare nel quadro della valutazione dell'impatto di nuovi obblighi. Infine, nella legislazione nazionale sono state introdotte disposizioni per agevolare la libera circolazione dei servizi forniti da prestatori stabiliti legalmente in altri Stati membri. Se applicati correttamente, dovrebbero migliorare sensibilmente il funzionamento del mercato unico dei servizi⁸. Tuttavia, è importante sottolineare che **tutte le possibilità offerte dalla direttiva** potranno essere realizzate soltanto se **tutti gli Stati membri completeranno tutte le modifiche legislative richieste** per la sua attuazione.

⁵ Comunicazione della Commissione dal titolo "EUROPA 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva", COM(2010) 2020.

⁶ Consultazione pubblica sul futuro del commercio elettronico nel mercato interno e sull'attuazione della direttiva 2000/31/CE sul commercio elettronico, agosto 2010.

⁷ Cfr. per un'analisi completa, la relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio dal titolo "Lo stato del mercato interno dei servizi", COM(2002) 441 definitivo, del 30.7.2002.

⁸ Cfr. in allegato alla presente comunicazione, la panoramica delle modifiche legislative adottate dagli Stati membri e i settori dei servizi che dovrebbero maggiormente beneficiarne.

Ciò vale in particolare per gli Stati membri che hanno adottato una normativa quadro orizzontale per l'attuazione della direttiva senza modificare o modificando appena le vigenti leggi settoriali per rimuovere ostacoli ingiustificati nei settori interessati.

Le modifiche alla normativa rappresentano soltanto uno dei risultati conseguiti con l'attuazione. È stato anche fatto un grande sforzo di modernizzazione della pubblica amministrazione, che è ancora in corso, in particolare tramite l'istituzione di **"sportelli unici"**, ossia portali di governo elettronico per le imprese, ormai operativi nella maggior parte degli Stati membri. E si sta sviluppando una cultura della **cooperazione amministrativa** per promuovere la libera circolazione dei servizi, tra l'altro mediante l'uso del "sistema di informazione del mercato interno". Anche in questo caso occorre sostenere gli sforzi per assicurare che gli effetti della direttiva si facciano pienamente sentire sul campo.

Nel complesso, secondo stime prudenti, l'attuazione della direttiva sui servizi potrebbe generare benefici economici fino a **140 miliardi di euro, pari ad una crescita del PIL UE fino all'1,5%**⁹. Queste stime non tengono conto degli effetti puramente nazionali della semplificazione amministrativa e normativa, che dovrebbero essere altrettanto significativi.

L'importanza della direttiva sui servizi per lo sviluppo del mercato unico dei servizi non si ferma qui. Infatti, la direttiva contiene una serie di meccanismi e di strumenti per andare oltre la sua applicazione. Uno strumento particolarmente potente è il **processo di valutazione reciproca** previsto dalla direttiva, condotto dagli Stati membri e dalla Commissione nel corso del 2010. **La presente comunicazione ne illustra i principali risultati** e su tale base individua **una serie di azioni volte a rafforzare il mercato unico dei servizi** e a renderlo più vicino ai bisogni dei cittadini e delle imprese dell'UE. Essa si basa sui risultati delle discussioni che hanno avuto luogo tra gli Stati membri e la Commissione e sulle principali conclusioni raggiunte, nonché sui contributi alla consultazione pubblica che ha altresì avuto luogo.

3. IL PROCESSO DI VALUTAZIONE RECIPROCA – UNO STRUMENTO POTENTE PER VALUTARE LO STATO DEL MERCATO UNICO DEI SERVIZI

Il processo di "valutazione reciproca" è stato un esercizio di **valutazione tra pari** innovativo e basato su dati fattuali, previsto dalla stessa direttiva sui servizi. Un tale meccanismo non è né adeguato né richiesto per l'attuazione di tutte le direttive UE, ma le specificità della direttiva sui servizi lo hanno reso necessario. In primo luogo, l'ampiezza del suo campo di applicazione ha obbligato gli Stati membri ad avviare un **riesame sistematico e completo della legislazione nazionale**. In secondo luogo, la direttiva impone agli Stati membri di **valutare una serie di obblighi giuridici di norma imposti ai prestatori di servizi**: obblighi in materia di stabilimento (ad esempio, sistemi di autorizzazione, restrizioni territoriali o sulla proprietà del capitale) e obblighi in materia di prestazione transfrontaliera di servizi (ad esempio, obblighi di registrazione, di notificazione o di assicurazione). Gli Stati membri hanno dovuto riesaminare e valutare questi obblighi sulla base di una serie di criteri fissati dalla direttiva per stabilire se vadano mantenuti, modificati o aboliti.

Data l'entità e la complessità dei compiti, **lo scambio di informazioni e di esperienze e la "valutazione tra pari" consentita dal processo di "valutazione reciproca" sono stati**

⁹ *"Expected economic benefits of the European Services Directive"*, Ufficio olandese di analisi della politica economica (CPB), novembre 2007.

decisivi affinché tutti gli Stati membri si impegnassero ad attuare con successo questo ambizioso strumento legislativo. Si noti tuttavia che alcune questioni relative all'attuazione, come ad esempio la creazione dello "sportello unico", non sono state incluse nell'esercizio.

Nell'ottobre 2009, in seno al **gruppo ad alto livello del Consiglio "Competitività", la Commissione e gli Stati membri hanno raggiunto un accordo sulla metodologia** da seguire per quello che è stato un esercizio di grande importanza, che ha visto la partecipazione di 30 paesi¹⁰ e che ha riguardato quasi 35 000 obblighi. **I lavori sono iniziati nel 2010**: gli Stati membri si sono riuniti tra gennaio e marzo in **gruppi** di cinque paesi per discutere la situazione nei singoli paesi e preparare ulteriori discussioni. Sono poi proseguiti tra marzo e ottobre nelle "**sedute plenarie**", durante le quali sono stati esaminati specifici obblighi e i principali settori dei servizi rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva¹¹. Le parti interessate sono state invitate a esprimere le loro opinioni nel corso di una **consultazione pubblica** svoltasi tra fine giugno e metà settembre 2010.

4. PRINCIPALI RISULTATI DEL PROCESSO DI VALUTAZIONE RECIPROCA

4.1. Quali risultati sono stati raggiunti?

Il giudizio complessivo sul processo di "valutazione reciproca" è molto positivo. Attraverso la creazione di un **dialogo strutturato** tra gli Stati membri, ha creato **trasparenza** sui risultati dell'attuazione della direttiva sui servizi e ha contribuito a individuare e a promuovere **buone pratiche di regolamentazione**. Il dibattito ha anche contribuito a promuovere l'**abitudine al dialogo**. I contatti e gli scambi di informazioni tra Stati membri (dai contatti bilaterali e in gruppo ai gruppi più grandi) si sono moltiplicati nel corso del processo e sono stati fondamentali per l'esito.

Il processo di valutazione reciproca ha anche consentito di delineare **un quadro dettagliato dello stato di una parte significativa del mercato unico dei servizi**. Per la prima volta gli Stati membri e la Commissione hanno effettuato insieme un'ampia valutazione delle norme nazionali riguardanti i servizi. Ciò ha riguardato norme nazionali, regionali e locali, nonché le norme stabilite dagli ordini professionali con poteri regolamentari. Al riguardo, la valutazione reciproca ha avuto un "**effetto mercato unico**" **senza precedenti negli Stati membri**, poiché tutti i livelli delle amministrazioni nazionali sono stati invitati a valutare criticamente le proprie regole e quelle in vigore in altri Stati membri sotto il profilo del mercato unico.

Infine, questo processo si è anche dimostrato un valido strumento per individuare i **restanti ostacoli** al mercato unico e per porre le basi di **future azioni politiche** nel settore dei servizi. Tutto questo è stato possibile grazie alla **partecipazione attiva degli Stati membri**, che si sono appropriati del processo e vi hanno partecipato attivamente.

¹⁰ Hanno anche partecipato i tre paesi EFTA facenti parte dell'accordo SEE: Islanda, Liechtenstein e Norvegia.

¹¹ Gli Stati membri hanno indicato come prioritari i seguenti settori dei servizi: edilizia e servizi relativi ai beni immobili, turismo e servizi relativi, servizi relativi agli alimenti e alle bibite, servizi delle professioni regolamentate, servizi all'ingrosso e al dettaglio, servizi alle imprese e servizi di istruzione privata. Il comitato della direttiva sui servizi è stato informato dei risultati del processo in occasione della sua riunione del 15 ottobre 2010.

4.2. Che cosa resta da fare?

Dalle discussioni con gli Stati membri e dai contributi delle parti in causa è emerso che il **mercato unico rimane un cantiere aperto in alcuni settori dei servizi**, in particolare per quanto riguarda la prestazione transfrontaliera di servizi.

Il problema sembra in parte dovuto al fatto che alcune **norme UE adottate nel corso degli anni per promuovere il funzionamento del mercato unico dei servizi non sono utilizzate pienamente e, in alcuni casi, sono attuate o applicate in maniera non uniforme**. I servizi sono spesso disciplinati da diversi strumenti UE. Alcuni di essi sono strumenti orizzontali, come la direttiva sui servizi e la direttiva sul commercio elettronico¹². Altri, come la direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali¹³, disciplinano aspetti di grande rilevanza per un gran numero di attività di servizi. Molti altri strumenti UE hanno un impatto molto significativo sul settore dei servizi, come gli strumenti che disciplinano le operazioni tra imprese e consumatori o la tutela dell'ambiente. La valutazione reciproca ha dimostrato che a volte non è chiaro in che modo questi strumenti interagiscono tra loro. Inoltre, a volte la loro attuazione o applicazione a livello nazionale non tiene sufficientemente conto del funzionamento effettivo del mercato unico. In pratica, questa situazione crea incertezza sulle regole da applicare, in particolare nel contesto della prestazione transfrontaliera di servizi, a detrimento della capacità e della disponibilità delle PMI a operare all'estero.

La valutazione reciproca ha anche mostrato che le difficoltà restanti derivano dall'ampio uso da parte degli Stati membri della possibilità di **riservare talune attività di servizio a determinati operatori**. Nell'UE vi sono 800 diverse attività considerate professioni regolamentate in uno o più Stati membri e riservate a prestatori in possesso di specifiche qualifiche. Sebbene in alcuni casi vi siano valide ragioni a sostegno di questa pratica (ad esempio, a causa della complessità delle attività da svolgere o delle loro implicazioni per la sicurezza dei consumatori), non è sempre così. Molte attività sono regolamentate solo in pochi Stati membri e di queste oltre il 25% sono regolamentate in un solo Stato membro (ad esempio i servizi forniti da fotografi, baristi, fabbricanti di corsetti o cameriere d'albergo). La questione è probabilmente tra quelle più frequentemente citate dagli Stati membri come un ostacolo al funzionamento del mercato unico, in particolare per i servizi transfrontalieri, soprattutto tra Stati membri in cui l'attività non è regolamentata e Stati membri in cui lo è (per esempio, un fotografo *freelance* potrebbe non avere il permesso di fotografare un evento aziendale in uno Stato membro che riserva questa attività a persone in possesso di specifiche qualifiche professionali nel campo della fotografia, a meno che non possa provare di avere un'esperienza professionale di almeno due anni). Gli Stati membri hanno inoltre sottolineato che in alcuni settori, come l'edilizia, sembra esistere un numero elevato di "specializzazioni" regolamentate, la cui pertinenza potrebbe essere discutibile a causa della costosa frammentazione del mercato che provocano e che potrebbe costituire un ostacolo alla prestazione di servizi di elevata qualità (ad esempio, una persona in possesso del titolo di "tecnico elettrico" potrebbe avere difficoltà a prestare servizi in un altro Stato membro in cui alcune delle sue attività sono riservate ad una professione regolamentata diversa, ad esempio "installatore di apparecchiature elettriche").

¹² Direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2000, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno, GU L 178 del 17.7.2000, pag. 1.

¹³ 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.

Dalle discussioni svoltesi nel processo di valutazione reciproca sono anche emerse questioni relative agli **obblighi in materia di forma giuridica** (ad esempio, le restrizioni sulle forme giuridiche disponibili per gli operatori che avviano determinate attività, come il divieto a carico degli artigiani di assumere la forma della società di capitali) e agli **obblighi in materia di proprietà del capitale** (ad esempio, l'obbligo di possedere una determinata qualifica per poter detenere quote di capitale di una società che fornisce determinati servizi, come ad esempio la regola secondo cui per detenere quote del capitale di una società di consulenza fiscale occorre essere un consulente fiscale abilitato). Per quanto possano essere giustificati da valide ragioni politiche (ad esempio, per garantire l'indipendenza o l'impegno personale del prestatore di servizi), alcuni di questi obblighi creano in ogni modo ostacoli al funzionamento del mercato unico dei servizi. Nonostante i miglioramenti conseguiti grazie all'attuazione della direttiva sui servizi, persistono grandi differenze. Di conseguenza, la giustificazione e/o la proporzionalità di alcune regole sono state oggetto di un intenso dibattito nel corso della valutazione reciproca. Restrizioni sulle forme giuridiche disponibili sono spesso fonte di difficoltà per le società o per i professionisti che intendono stabilirsi in un altro Stato membro, nella misura in cui limitano le loro scelte del veicolo più idoneo a fini fiscali o di finanziamento. Gli obblighi relativi alla proprietà del capitale possono ridurre le possibilità di acquisizione di finanziamenti e limitare i modelli aziendali disponibili. Infine, l'applicazione degli obblighi in materia di forma giuridica o di proprietà del capitale alla prestazione transfrontaliera di servizi potrebbe avere effetti particolarmente restrittivi, ad esempio, privare alcuni prestatori della possibilità di offrire i loro servizi a livello transfrontaliero unicamente a causa della forma giuridica con cui operano.

Il processo di valutazione reciproca ha inoltre confermato che **obblighi in materia di assicurazione** sono spesso imposti ai prestatori transfrontalieri di servizi dallo Stato membro in cui il servizio è prestato, a prescindere dal fatto che il prestatore sia già debitamente assicurato nel paese di stabilimento (ad esempio, un agente di brevetti che si reca in un altro Stato membro per presentare una domanda di brevetto per conto di uno dei suoi clienti nel paese di origine potrebbe essere tenuto a stipulare una nuova polizza assicurativa anche se il rischio nei confronti di detto cliente è già assicurato). Alla luce della direttiva sui servizi, in un buon numero di casi è stato necessario valutare la giustificazione e la proporzionalità di tali obblighi. Nei casi in cui in tale obbligo è giustificato, i prestatori possono dover far fronte ad un problema molto pratico: sembra che vi siano notevoli difficoltà a ottenere una copertura assicurativa per attività di prestazione transfrontaliera di servizi (o perché l'assicurazione è difficile da trovare sul mercato o perché può essere molto costosa). Nel processo di valutazione reciproca questo aspetto è stato segnalato come la causa di notevoli problemi per la prestazione transfrontaliera di servizi in settori quali i servizi alle imprese o l'edilizia.

Infine, il processo di valutazione reciproca conferma la necessità di rendere il mercato unico dei servizi una realtà più concreta sul campo, tenendo presente che esso viene forgiato dall'applicazione simultanea di una moltitudine di norme a livello regionale e locale, in un'Unione sempre più vasta e diversa. **Occorre maggiore dialogo** (con e tra le amministrazioni degli Stati membri e tra le amministrazioni e i prestatori di servizi) su questioni fondamentali per il mercato unico, quali la libera prestazione dei servizi e **una maggiore trasparenza** per evitare il più possibile l'insorgere di nuovi ostacoli. La complessità di un'Unione più grande accresce anche l'importanza del **controllo dell'osservanza delle norme a livello nazionale**, in particolare la garanzia che i prestatori di servizi dispongano di mezzi di ricorso efficaci, veloci ed economici a livello nazionale per far valere i diritti loro spettanti nel mercato unico.

5. LA VIA DA PERCORRERE: AZIONI PER RAFFORZARE ULTERIORMENTE IL MERCATO UNICO DEI SERVIZI

I principali risultati della valutazione reciproca indicano che la Commissione deve adottare ulteriori misure per consentire all'economia europea di sfruttare appieno le opportunità offerte dal mercato unico dei servizi.

In via **prioritaria**, la Commissione continuerà ad accelerare il lavoro svolto con i singoli Stati membri in modo da **giungere al recepimento e all'attuazione completa e corretta della direttiva sui servizi in tutti gli Stati membri**. Nel primo semestre del 2011 la Commissione organizzerà una serie di incontri bilaterali con gli Stati membri per i quali vi sono forti indicazioni che il recepimento della direttiva sui servizi è incorretto o incompleto. Se necessario, saranno assunti provvedimenti formali.

In parallelo, nel 2011 la Commissione intende effettuare una **prima valutazione economica** della reale attuazione della direttiva e del suo impatto sul funzionamento dei mercati dei servizi.

Inoltre, sulla base dell'*acquis* comunitario la Commissione adotterà una serie di misure supplementari per far avanzare il mercato unico dei servizi.

5.1. "Test di efficacia" del mercato unico applicato ai servizi

In collaborazione con gli Stati membri la Commissione effettuerà un "test di efficacia" del mercato unico dei servizi. Lo scopo dell'operazione è valutare la situazione dal punto di vista degli utenti del mercato unico, ad esempio l'impresa che intende creare una controllata in un altro Stato membro, il professionista che vuole fornire servizi in un contesto transfrontaliero, la PMI o il consumatore che cerca di utilizzare i servizi forniti da un prestatore stabilito in un altro Stato membro. "Il test di efficacia" dovrebbe consentire una **valutazione delle modalità di applicazione dei vari strumenti legislativi dell'UE e del loro funzionamento sul campo**.

Per una panoramica realistica e utile del funzionamento del mercato unico dei servizi mediante il "test di efficacia", sarà necessario tener conto di altri strumenti UE oltre alla direttiva sui servizi. Inoltre, il "test di efficacia" non dovrebbe essere effettuato in astratto ma sulla base di attività e di settori concreti (studi di casi pratici) che consentano di illustrare il funzionamento del mercato unico e di individuare le aree in cui si registrano ancora problemi. L'idea è quella di definire una serie di scenari concreti in settori specifici, nei quali le imprese e i cittadini si trovano più spesso a dover far fronte al cattivo funzionamento del mercato unico, e stabilire le priorità tra i diversi settori sulla base delle loro potenzialità in termini di occupazione e di crescita. Ciò non significa, tuttavia, che i risultati del "test di efficacia" saranno pertinenti solo per quei settori. Data la natura spesso trasversale degli ostacoli nel settore dei servizi e degli strumenti normativi che lo disciplinano, il "test di efficacia" sarà utile anche per individuare questioni di carattere orizzontale. Dal processo di valutazione reciproca risulta che i servizi nel settore edilizio, in quello del turismo e i servizi alle imprese sarebbero i settori che si presterebbero maggiormente ad un "test di efficacia". Dal punto di vista operativo, il test dovrebbe riunire diversi servizi della Commissione e i ministeri competenti delle amministrazioni degli Stati membri. Assieme valuteranno le difficoltà incontrate nell'applicazione congiunta, a livello nazionale, degli strumenti UE, le ragioni delle difficoltà e le possibili soluzioni. L'analisi dovrebbe essere corroborata da dati empirici sulle

modalità pratiche di funzionamento di settori specifici¹⁴ e dovrebbe includere contributi delle parti in causa.

"Il test di efficacia" dovrebbe consentire di formulare **conclusioni settoriali sul funzionamento del mercato unico dei servizi** e, se del caso, di determinare la necessità di ulteriori iniziative, ivi compreso, se necessario, un intervento legislativo.

Nel 2011 sulla base delle indicazioni degli Stati membri sui settori specifici da esaminare, la Commissione avvierà il "test di efficacia" del mercato unico dei servizi. L'obiettivo è di portarlo a termine entro un anno e di riferirne i risultati al Parlamento europeo e al Consiglio e, se del caso, di proporre ulteriori misure entro la fine del 2012.

5.2. Azioni mirate per affrontare i restanti ostacoli normativi che continuano a limitare ingiustificatamente le potenzialità del mercato unico dei servizi

Il processo di valutazione reciproca ha evidenziato alcune **aree specifiche** che sembrano causare difficoltà alle imprese e ai cittadini nel mercato unico e che **meritano un esame più approfondito**. L'individuazione e la valutazione della gravità delle difficoltà dovrebbero essere discusse nel quadro del "test di efficacia". Parallelamente la Commissione se ne occuperà in maniera specifica per valutare ulteriormente la situazione e la necessità di adottare misure specifiche a livello UE.

– La Commissione avvierà un riesame della questione delle **attività riservate**, con particolare attenzione alle aree in cui il nesso con la qualifica professionale richiede ulteriori discussioni. Il riesame va effettuato tenendo conto della necessità di creare mercati dei servizi più integrati che offrano servizi di elevata qualità come richiesto dai destinatari dei servizi. Sulla base di questa valutazione e delle conclusioni del "test di efficacia", la Commissione deciderà entro il 2012 su possibili iniziative specifiche.

– La Commissione procederà ad una valutazione per capire meglio in che modo le restrizioni sulla **proprietà del capitale** e sulla **forma giuridica** influenzino alcuni settori dei servizi e per raccogliere dati sugli effetti economici delle regole in materia. Sulla base di questa valutazione e delle conclusioni del "test di efficacia", la Commissione deciderà entro il 2012 su possibili iniziative specifiche.

– Le difficoltà che i prestatori transfrontalieri di servizi incontrano a causa degli **obblighi assicurativi** dovrebbero essere esaminate in primo luogo con le parti in causa, compreso il settore assicurativo, al fine di trovare soluzioni pratiche. Sulla base di questa valutazione e delle conclusioni del "test di efficacia", la Commissione deciderà entro il 2012 su possibili iniziative specifiche.

¹⁴ Ad esempio, il quadro di valutazione dei mercati dei beni di consumo della Commissione fornisce informazioni molto utili sul funzionamento pratico dei mercati dei servizi dal punto di vista dei consumatori.

5.3. Azioni mirate per fare del mercato unico dei servizi una realtà più concreta sul campo

Per garantire che la **disposizione sulla libera prestazione dei servizi** di cui all'articolo 16 della direttiva sui servizi sia **applicata correttamente** e uniformemente in tutti gli Stati membri, la Commissione ne seguirà da vicino l'applicazione e discuterà le sue conclusioni con tutti gli Stati membri. Questo processo può essere basato sulla direttiva sui servizi stessa, che impone già alla Commissione di presentare una relazione sul funzionamento di questa disposizione. Il monitoraggio dovrebbe essere in gran parte basato sulla raccolta di informazioni e di opinioni degli Stati membri e delle parti in causa.

La Commissione emanerà annualmente orientamenti sull'applicazione da parte degli Stati membri della disposizione sulla libera prestazione dei servizi e sull'evoluzione della prestazione transfrontaliera di servizi nel mercato unico. Il primo di questi documenti di orientamento dovrebbe essere adottato entro la fine del 2011.

È anche essenziale **accrescere la trasparenza per evitare l'insorgere di nuovi ostacoli regolamentari**. La direttiva sui servizi impone già un obbligo a carico degli Stati membri di comunicare l'introduzione di nuovi obblighi in materia di stabilimento o che incidono sulla libera circolazione dei servizi. Occorre ora consolidare urgentemente questo obbligo fornendo alle amministrazioni degli Stati membri orientamenti su come rispettarlo. Più tardi sarebbe importante valutare l'opportunità di un'estensione mirata del suo ambito di applicazione.

Nel 2011 la Commissione lavorerà con gli Stati membri al consolidamento del sistema di notificazione della direttiva sui servizi e contribuirà a fornire orientamenti alle amministrazioni nazionali in merito al suo funzionamento. Entro la fine del 2012 la Commissione riferirà sul funzionamento del sistema e sull'esigenza di un'estensione mirata del suo ambito di applicazione.

Infine, dobbiamo **aiutare** i prestatori di servizi, in particolare **le PMI, a esercitare i diritti loro spettanti nel mercato unico in modo da** assicurare che non rinuncino a testare i mercati transfrontalieri a causa delle difficoltà causate dagli ostacoli regolamentari. A questo riguardo una funzione importante è già svolta dalla rete SOLVIT che fornisce soluzioni informali ai problemi che sorgono con le autorità pubbliche. Al di là di questo tipo di meccanismo di risoluzione delle controversie, occorrerebbe esaminare la possibilità di proporre misure per assicurare mezzi di ricorso di facile uso, veloci ed economici a livello nazionale per la violazione dei diritti nel mercato unico.

La Commissione valuterà l'efficacia dei mezzi di ricorso disponibili a livello nazionale per i prestatori di servizi in caso di violazione da parte delle amministrazioni nazionali dei diritti loro spettanti nel mercato unico e deciderà sulle azioni future entro la fine del 2012.

6. CONCLUSIONI

L'attuazione della direttiva sui servizi è un passo importante per migliorare il funzionamento del mercato unico dei servizi. Tuttavia, molto resta ancora da fare. Sulla base del processo di valutazione reciproca della direttiva sui servizi, la presente comunicazione propone una serie di azioni per rafforzare il mercato unico dei servizi e renderlo più rispondente ai bisogni dei cittadini e delle imprese. Si tratta di una responsabilità comune e il successo delle azioni proposte dipenderà dall'impegno di tutte le istituzioni e di tutte le parti in causa.

Azioni future		
Obiettivi	Azione proposta	Termine
Assicurare che l'attuazione completa e corretta della direttiva sui servizi contribuisca effettivamente a sfruttare appieno le potenzialità del mercato unico dei servizi.	<ul style="list-style-type: none"> – Avviare il dialogo bilaterale con una serie di Stati membri in cui l'attuazione è in ritardo e, se necessario, adottare provvedimenti formali di controllo dell'osservanza della normativa. – Effettuare una prima valutazione economica dell'attuazione della direttiva sui servizi. 	<p>Primo semestre del 2011</p> <p>Fine del 2011</p>
Assicurare che la normativa UE applicabile ai servizi funzioni correttamente sul campo e contribuisca effettivamente al miglioramento degli scambi di servizi nel mercato unico.	– Effettuare un "test di efficacia" del mercato unico applicato ai servizi.	2011-2012
Rimuovere i restanti ostacoli al funzionamento del mercato unico dei servizi.	– Valutare gli effetti delle norme in vigore negli Stati membri che riservano determinate attività ai prestatori in possesso di specifiche qualifiche e decidere sulla necessità di iniziative specifiche.	Entro la fine del 2012
Rimuovere i restanti ostacoli al funzionamento del mercato unico dei servizi.	– Valutare gli effetti delle restrizioni imposte dagli Stati membri sulla forma giuridica e sulla proprietà del capitale dei prestatori di servizi e decidere sulla necessità di iniziative specifiche.	Entro la fine del 2012
Rimuovere i restanti ostacoli al funzionamento del mercato unico dei servizi.	– Valutare le difficoltà incontrate dai prestatori di servizi a causa degli obblighi assicurativi imposti in caso di prestazioni transfrontaliere e	Entro la fine del 2012

	decidere sulla necessità di iniziative specifiche.	
Assicurare che le imprese e i cittadini che intendono prestare e ricevere servizi transfrontalieri possano beneficiare del mercato unico.	– Fornire regolarmente orientamenti agli Stati membri sull'applicazione della disposizione sulla libertà prestazione dei servizi contenuta nella direttiva sui servizi.	Entro la fine del 2011 e in seguito annualmente
Impedire l'insorgere di nuovi ostacoli regolamentari alla prestazione di servizi nella legislazione degli Stati membri.	– Fornire assistenza agli Stati membri per quanto riguarda l'osservanza dell'obbligo di notificazione previsto dalla direttiva sui servizi. – Riferire sul funzionamento dell'obbligo di notificazione imposto dalla direttiva sui servizi e su una possibile estensione mirata dell'ambito di applicazione.	2011 Entro la fine del 2012
Assicurare che i prestatori di servizi, in particolare le PMI, possano esercitare appieno i diritti loro spettanti nel mercato unico.	– Valutare l'efficacia dei mezzi di ricorso disponibili a livello nazionale in caso di violazione da parte delle amministrazioni nazionale dei diritti spettanti nel mercato unico e riferire sulla necessità di iniziative specifiche.	Entro la fine del 2012