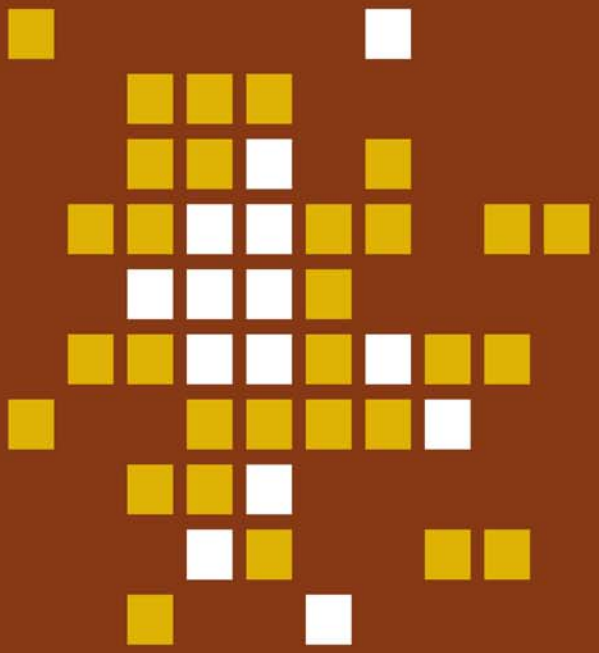
CITTALIA
fondazione anci ricerche

La Direttiva Bolkestein sui servizi: l'attuazione in Europa



anci

Governo italiano
Presidenza del Consiglio dei Ministri
Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione

CITTALIA
fondazione anci ricerche

La Direttiva Bolkestein sui servizi: l'attuazione in Europa

febbraio 2009

Il presente dossier documentale, a cura di Giulia Velotti,
è stato redatto nell'ambito del progetto
"La diffusione delle innovazioni nel sistema delle amministrazioni locali"
realizzato dall'ANCI su incarico del Dipartimento della Funzione Pubblica.

anci

INDICE

Introduzione 6

Parte I – La liberalizzazione dei servizi: quadro normativo comunitario 8

Parte II – La semplificazione amministrativa in Europa 12

Parte III – Lo sportello unico: quadro normativo comunitario 15

Parte IV – L'attuazione della Direttiva Bolkestein in Italia 18

Parte V – L'attuazione della Direttiva Bolkestein in cinque stati europei: Belgio, Germania, Regno Unito, Francia e Spagna 22

Glossario 31

Bibliografia 38

Webgrafia 40

Allegati 41

ELENCO ALLEGATI

Parte I – La liberalizzazione dei servizi: quadro comunitario

- Allegato 1: Direttiva 2006/123/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno [Gazzetta ufficiale L 376 del 27.12.2006]

- Allegato 2: Relazione della Commissione "LEGIFERARE MEGLIO 2006" COM(2007)286 definitivo

Parte II – La semplificazione amministrativa in Europa

- Allegato 3: Risoluzione del Parlamento europeo del 20 maggio 2008 sulla strategia per la politica dei consumatori dell'Unione europea 2007-2013

- Allegato 4: Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea - COM (2007) 23 definitivo

Parte III – L'attuazione dello sportello unico: la normativa europea

- Allegato 5: Manuale per lo sportello unico a cura del Formez - Sportello Impresa e del Dipartimento della funzione pubblica (Estratto)

Parte IV – L'attuazione della Direttiva Bolkestein in Italia

- Allegato 6: Programma Nazionale di Riforma (PNR) 2008-2010 per l'attuazione della Strategia di Lisbona, approvato dal Consiglio dei Ministri il 6 novembre 2008 (Estratto)

Parte V – L'attuazione della Direttiva Bolkestein in cinque stati europei: Belgio, Germania, Regno Unito, Francia e Spagna

- Allegato 7: The Global Competitiveness Report 2008-2009 – World Economic Forum - Table- Index 2008–2009 (Estratto)

- Allegato 8: Plan d'action 2008 – Agence pour la simplification administrative (ASA), Federal Belgian Government

- Allegato 9: Der öffentliche Dienst in Deutschland – Ein Überblick. The public service in Germany: An overview – 2007 The Federal Ministry of the Interior

- Allegato 10: Rapport d'information transposition de la «directive services»
- Allegato 11: Delivering Better Regulation – HM Treasury Group Departmental Strategic Objectives 2008-2011 (Estratto)

- Allegato 12: Delivering Regulatory Reform – PROGRESS IN THE LAST 12 MONTHS – HM Government (Estratto)

- Allegato 13: Plan de Acción para la Reducción de la Cargas Administrativas – giugno 2008 Ministerio de Administraciones Públicas

INTRODUZIONE

In questo dossier documentale **"La Direttiva Bolkestein sui servizi: l'attuazione in Europa"** tratteremo della direttiva 123/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno (la cosiddetta «Direttiva servizi»), adottata ed entrata in vigore il 27 dicembre 2006.

Dopo quasi tre anni di lavoro ed un iter legislativo particolarmente complesso, il Parlamento europeo e il Consiglio dei Ministri dell'Unione europea hanno approvato la <Direttiva Servizi> che dovrà essere recepita negli ordinamenti nazionali dei ventisette Stati dell'Unione entro il 2010.

La Direttiva è basata sugli articoli 47.2 e 55 del Trattato della Comunità Europea e la procedura legislativa di riferimento è la coodecisione. Fritz Bolkestein, Commissario europeo per il mercato interno della Commissione Prodi, ha curato e sostenuto questa direttiva, che per semplicità viene indicata con il suo nome. Il processo di approvazione della stessa è stato a suo tempo interrotto in seguito alle forti polemiche che sono nate intorno alla sua natura per poi arrivare ad un testo del tutto emendato con l'obiettivo di facilitare la circolazione e la fruibilità dei servizi nell'Unione Europea.

La direttiva Bolkestein si inserisce nello sforzo generale di far crescere competitività e dinamismo in Europa secondo i criteri tracciati dalla Strategia di Lisbona. La libertà di stabilimento e la libera circolazione dei prestatori di servizi sono alcune delle libertà economiche principali presenti già nel Trattato di Roma del 1957.

I servizi in Europa rappresentano circa il 70% dell'occupazione e la loro liberalizzazione, aumenterebbe il PIL della stessa Unione. Nello specifico, la direttiva disciplina molteplici attività, come i servizi alle imprese (quali ad esempio, i servizi di pubblicità, la certificazione e il collaudo, la manutenzione degli uffici, ecc.), i servizi collegati al settore immobiliare (come le agenzie immobiliari, l'edilizia, la distribuzione) e i servizi ai consumatori (servizi nel settore del turismo), e le sue disposizioni si basano, in larga misura, oltre che sui principi generali già sanciti nel Trattato di Roma anche sull'analisi della giurisprudenza della Corte europea di giustizia concernente la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei beni e servizi. Oltre ad imporre agli Stati di adottare misure legislative effettive, come la sua natura di fonte comunitaria prevede, la direttiva richiede inoltre

l'adozione di una serie di misure concrete, come la creazione di nuove entità quali gli sportelli unici per i prestatori di servizi, nonché l'utilizzo sempre più capillare delle procedure elettroniche e la cooperazione amministrativa tra enti, anche di diversa natura. Gli Stati membri devono tendere alla semplificazione delle procedure e delle formalità applicabili per accedere ad un'attività di servizi. In particolare, è prevista: l'istituzione di sportelli unici di collegamento presso i quali il prestatore possa eseguire tutte le formalità necessarie al caso; l'obbligo di rendere possibile l'espletamento di tali procedure per via telematica; l'eliminazione degli ostacoli giuridici ed amministrativi allo sviluppo del settore in questione.

Una raccomandazione è necessaria: poiché questo tema è in continua evoluzione, un dossier documentale è utile solo se condotto con responsabilità e consapevolezza dei limiti, quali quelli di un lavoro che non vuole anticipare soluzioni, ma offrire elementi di conoscenza e di riflessioni alle istituzioni. Il senso di responsabilità sta nel tenere presente che la Direttiva "Servizi" non è certamente lo strumento risolutivo del miglioramento delle prestazioni delle amministrazioni pubbliche, ma sicuramente è un'opportunità, una sfida per far crescere e far competere gli Stati membri nel mercato unico.

Questo lavoro si avvale di un'ampia analisi sul quadro normativo comunitario e nazionale, per poi offrire una descrizione della semplificazione amministrativa completa di monitoraggi ed una comparazione ed un'analisi dello stato dell'arte in sei Stati membri. Altro scopo del dossier, vuole essere quello di comunicare e informare il mondo economico imprenditoriale e i cittadini nella loro veste di consumatori e utenti, di quanto il tema della semplificazione amministrativa è tra le priorità dell'agenda politico-istituzionale del Paese e dell'Europa.

PARTE I – LA LIBERALIZZAZIONE DEI SERVIZI: QUADRO COMUNITARIO

Le imprese e i cittadini europei lamentano i ritardi amministrativi derivanti dalle normative. La legislazione (comunitaria e/o nazionale) comporta a volte alcuni costi e può avere l'effetto di rallentare l'innovazione, la produttività e la crescita.

La parola d'ordine in Europa è realizzare con successo la strategia di Lisbona, e per realizzarla occorre semplificare il contesto normativo dell'Unione. È opportuno produrre normative che non vadano oltre ciò che è necessario per raggiungere gli obiettivi perseguiti. Infatti, alcune disposizioni sono a volte eccessivamente vincolanti e troppo onerose, altre sono a volte incoerenti, oscure o obsolete.

Le piccole e medie imprese dell'Europa soffrono in maniera sproporzionata a causa di questi vincoli legislativi ed amministrativi, richiedendo più attenzione, trasparenza e flessibilità. Il quadro normativo deve essere il più semplice ed efficace possibile ma ciò non vuol dire che la semplificazione è sinonimo di deregolamentazione.

La strategia di semplificazione della Commissione europea si basa su una valutazione di tipo settoriale, intendendo misurare l'impatto della legislazione generale e di quella settoriale, segnatamente per quanto riguarda gli aspetti economici, ambientali e sociali, su tutti gli operatori di ogni ambito considerato. Tale valutazione consiste in un'analisi dei vantaggi e dei costi amministrativi della legislazione in questione e procede su due livelli, in un primo tempo, l'accento si pone su tre settori distinti: automobilistico, delle costruzioni e dei rifiuti; progressivamente, la Commissione ha esteso il suo approccio ad altri settori industriali quali i prodotti farmaceutici, le costruzioni meccaniche, le tecnologie dell'informazione e della comunicazione e i settori ad alta intensità di energia.

La Commissione, parimenti, ha previsto di integrare le principali iniziative di semplificazione nei suoi programmi legislativi promuovendo una serie di comunicazioni supplementari nei settori dell'agricoltura, dell'ambiente, della sanità, della sicurezza sul lavoro, della pesca, della fiscalità, delle dogane, delle statistiche e del diritto al lavoro. Il programma comporta anche iniziative di semplificazione globale, disposizioni settoriali e orizzontali secondo i settori interessati. Si prevede inoltre di ricorrere a diversi metodi di semplificazione, fra i quali figurano i seguenti:

1) L'abrogazione. La Commissione si adopererà al fine di abrogare gli atti giuridici superati o inefficaci. È opportuno che gli Stati membri aboliscano parimenti le disposizioni nazionali corrispondenti agli atti comunitari soppressi. La Commissione prevede di introdurre clausole di revisione, nonché clausole di inefficacia, nelle sue proposte legislative.

2) La codifica. Per facilitare la trasparenza e l'applicazione della legislazione.

3) Il riordinamento. Per modificare e codificare gli atti giuridici in questione, il riordinamento contribuisce a creare un quadro normativo più chiaro e semplificato per gli operatori economici (si ricorre a questo metodo per le proposte di modifica di atti esistenti e per limitare il ricorso al legislatore attraverso metodi come la cooregolazione).

4) La normalizzazione. È un esempio di cooregolazione che la Commissione incoraggia con forza per limitare il contenuto della legislazione comunitaria alle esigenze essenziali, prevedendo procedure semplici e alleggerite per la valutazione della conformità.

Tali metodi consentono la riduzione dell'intervento dei poteri pubblici e la semplificazione richiede non soltanto un metodo comune, bensì anche uno spirito comune. L'insieme delle Istituzioni e degli Stati membri devono collaborare e attivarsi per semplificare il contesto normativo. Con accordi, direttive e libri bianchi, la Commissione europea, ma anche il Parlamento europeo e il Consiglio hanno una strategia ben precisa non solo di monitoraggio ma anche di proposte di semplificazione basate su valutazioni ex post, consultazioni e un'analisi metodica delle diverse possibilità.

È opportuno che il Parlamento europeo e il Consiglio favoriscano la semplificazione, in particolare dando piena attuazione all'accordo interistituzionale "Legiferare meglio"[1]. Infine, gli Stati membri devono completare le azioni decise a livello dell'Unione europea tramite programmi nazionali altrettanto ambiziosi e in questo gioca un ruolo fondamentale la Direttiva "Servizi" quale grande opportunità in merito alla semplificazione amministrativa.

La Direttiva, che rientra come ampiamente rilevato nel quadro della "Strategia di Lisbona", propone quattro obiettivi principali:

1. facilitare la libertà di stabilimento e la libertà di prestazione dei servizi

[1] Relazione della Commissione "LEGIFERARE MEGLIO 2006" -COM(2007)286 definitivo

nell'UE;

2. rafforzare i diritti dei destinatari dei servizi in quanto utenti di tali servizi;
3. promuovere la qualità dei servizi;
4. stabilire una cooperazione amministrativa effettiva tra gli Stati.

La Direttiva stabilisce un quadro giuridico generale per qualsiasi servizio fornito dietro corrispettivo economico, tenuto conto della specificità di talune attività o professioni. Sono esclusi i servizi seguenti: i servizi non economici d'interesse generale; i servizi finanziari (quali l'attività bancaria, il credito, l'assicurazione e la riassicurazione, le pensioni professionali o individuali, i titoli, gli investimenti, i fondi, i servizi di pagamento e quelli di consulenza nel settore degli investimenti); i servizi di comunicazione elettronica in relazione alle materie disciplinate dalle direttive in materia; i servizi nel settore dei trasporti, ivi compresi quelli portuali; i servizi delle agenzie di lavoro interinale; i servizi sanitari, i servizi audiovisivi; le attività di azzardo che implicano una posta di valore pecuniario in giochi di fortuna; le attività connesse con l'esercizio di pubblici poteri; taluni servizi sociali (nel settore degli alloggi, dell'assistenza all'infanzia e del sostegno alle famiglie e alle persone bisognose); i servizi privati di sicurezza; i servizi forniti da notai e ufficiali giudiziari nominati con atto ufficiale della pubblica amministrazione. Secondo la Direttiva Bolkestein, gli Stati membri esaminano ed eventualmente semplificano le procedure e le formalità applicabili per accedere ad un'attività di servizi ed esercitarla. In particolare, la Direttiva prevede: l'istituzione di sportelli unici presso i quali il prestatore d'opera possa espletare tutte le formalità necessarie per esercitare la propria attività; l'obbligo di rendere possibile l'espletamento di tali procedure per via elettronica; l'eliminazione degli ostacoli giuridici e amministrativi allo sviluppo del settore in questione.

Per facilitare la libertà di stabilimento, la Direttiva prevede: l'obbligo di valutare la compatibilità dei regimi di autorizzazione alla luce dei principi di non discriminazione e di proporzionalità, nonché di rispettare le condizioni e le procedure di autorizzazione applicabili al settore dei servizi.

Lo Stato nel quale il prestatore di servizi si reca, potrà imporre il rispetto dei propri requisiti solo a condizione che siano non discriminatori, proporzionati e giustificati per ragioni relative all'ordine pubblico, alla pubblica sicurezza, alla salute pubblica o alla tutela dell'ambiente. E su

questo punto, la Direttiva fissa un certo numero di deroghe importanti a questo principio, ad esempio in materia di qualifiche professionali, di distacco dei lavoratori e per i servizi di interesse economico generale.

Nel quadro della tutela dei diritti dei destinatari e per rafforzare i diritti dei consumatori in quanto utenti, viene definito il diritto dei destinatari ad utilizzare servizi in altri Stati membri e stabilisce il diritto ad ottenere informazioni sulle regole applicabili ai prestatori qualunque sia il loro luogo di stabilimento.

Per garantire la qualità dei servizi, si incoraggia la certificazione volontaria delle attività o l'elaborazione di carte di qualità e l'elaborazione di codici di condotta europei, in particolare da parte di organismi o associazioni professionali.

Per stabilire una cooperazione amministrativa effettiva tra Stati membri e facilitare lo stabilimento e la libera circolazione dei servizi nell'Unione europea, si determina un obbligo legale vincolante per gli Stati membri di collaborare con le autorità di altri Stati membri per garantire un controllo efficace delle attività di servizi nell'Unione, evitando una moltiplicazione dei controlli.

Allegato 1
Direttiva 2006/123/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno
Gazzetta ufficiale L 376 del 27.12.2006
(pag. 43)

Allegato 2
Relazione della Commissione "Legiferare meglio 2006"
COM(2007)286 definitivo
(pag. 79)

PARTE II – LA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA IN EUROPA

È necessario un forte impegno congiunto per ridurre in maniera significativa gli oneri amministrativi all'interno dell'Unione europea. Per accrescere l'economia europea, specialmente attraverso il suo impatto sulle piccole e medie imprese (PMI), come misura importante di strategia di azione occorre ridurre i costi burocratici e amministrativi. L'obiettivo delle istituzioni europee è di ridurre del 25% entro il 2012 gli oneri amministrativi derivanti dalla legislazione comunitaria.

Tenendo conto delle diverse situazioni di partenza e tradizioni, il Consiglio europeo ha più volte invitato gli Stati a fissare i loro obiettivi nazionali con livello di ambizione comparabile nei rispettivi ambiti di competenza entro il 2010.

Gli articoli da 5 a 8 della Direttiva si applicano a tutte le procedure e formalità necessarie per l'accesso ad un'attività di servizi e per il suo esercizio, relativamente a tutto ciò che rientra nel campo di applicazione della Direttiva, sia essa a livello nazionale, regionale o locale. Non viene fatta alcuna distinzione tra prestatori nazionali e prestatori stranieri. Pertanto, tali articoli si applicano allo stesso modo tanto ai prestatori di servizi stabiliti in un altro Stato membro quanto a quelli stabiliti (o che desiderano stabilirsi) sul territorio del proprio Stato. Tali articoli si applicano inoltre a tutte le procedure, a prescindere dal fatto che il prestatore di servizi vi si debba attenere per stabilirsi in uno Stato membro o per prestare servizi transfrontalieri. Il capo II della Direttiva Servizi (articoli da 5 a 8) prevede un ambizioso programma di semplificazione e modernizzazione amministrativa. Tale capo impone agli Stati di semplificare le procedure amministrative, di istituire «sportelli unici» quali interlocutori unici per i prestatori di servizi, di prevedere la possibilità di espletare le procedure a distanza e per via elettronica e di rendere le informazioni sui requisiti e sulle procedure nazionali facilmente accessibili per i prestatori e i destinatari. Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, il compito di ogni Stato è di esaminare tutte le procedure e le formalità relative all'accesso ad un'attività di servizi ed al suo esercizio, nonché semplificarle, laddove tali procedure e formalità non siano sufficientemente semplici. Nello svolgere tale compito, gli Stati dovrebbero esaminare e valutare le procedure e le formalità dal punto di vista del prestatore, senza dimenticare che la semplificazione delle procedure ridurrà a sua volta la mole di lavoro amministrativo a carico dell'amministrazione stessa. La nozione di procedure e di formalità è ampia

e comprende qualsiasi operazione amministrativa che le imprese siano tenute a compiere, come la presentazione di documenti, di una dichiarazione o la registrazione presso un'autorità competente. Tale nozione non comprende solo procedure e formalità che costituiscono una precondizione per l'esercizio dell'attività di servizi, ma anche quelle imposte in una fase successiva, nel corso dell'esercizio dell'attività o persino al termine dell'attività (ad esempio, l'obbligo di presentare un rendiconto annuale delle transazioni effettuate). Gli Stati dovranno anche valutare il numero di procedure amministrative diverse che un prestatore di servizi deve espletare, eventuali duplicazioni, i loro costi, la chiarezza e accessibilità, nonché i ritardi e le difficoltà pratiche che tali procedure implicano per i prestatori in questione. Ad esempio, le norme in base alle quali un prestatore di servizi ha l'obbligo di presentare un dossier completo, senza alcuna possibilità di ottenere un esonero per alcuni documenti/prove già in possesso dell'amministrazione, in genere non sono necessarie e quindi, in quanto tali, dovrebbero essere abolite. Allo stesso modo, le procedure che richiedono istanze separate per i diversi requisiti potrebbero essere semplificate in modo tale da consentire la presentazione di un'unica istanza. In ogni caso, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 3, gli Stati possono richiedere la presentazione di documenti in originale, in copia autenticata o accompagnati da una traduzione autenticata solo ove ciò sia giustificato da motivi imperativi d'interesse generale o se sia previsto da un altro strumento comunitario. Va sottolineato che il semplice dubbio circa l'autenticità di un documento o del suo contenuto esatto può essere risolto mediante appositi contatti tra le autorità competenti (ed in particolare con l'autorità che ha rilasciato il documento), soprattutto tramite la cooperazione amministrativa. Ciò non dovrebbe essere particolarmente oneroso, in quanto, il sistema d'informazione del mercato interno (IMI) consentirà di caricare e controllare facilmente i documenti a distanza. Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 2, la Commissione può utilizzare la procedura di comitato di cui all'articolo 40, paragrafo 2, per creare formulari unificati che fungano da «*equivalenti ai certificati, agli attestati e a tutti gli altri documenti richiesti a un prestatore*». I formulari unificati possono essere previsti per certificati specifici o documenti simili qualora l'esistenza di divergenze tra documenti nazionali, che dovrebbero avere finalità analoghe, rende difficile per le autorità competenti accertare il contenuto o il significato del certificato, con la conseguenza che i prestatori di servizi si trovano alle prese con una molteplicità di formulari diversi. Qualora

l'esperienza pratica dovesse dimostrare che i prestatori continuano a dover utilizzare una moltitudine di formulari diversi (nonostante l'assistenza offerta dalla cooperazione amministrativa da attuarsi ai sensi della Direttiva), un formulario unificato potrebbe rivelarsi una soluzione efficace. Si tratta, tuttavia, di una decisione che può essere presa solo in una fase successiva, in base all'esperienza acquisita nell'applicazione della Direttiva Servizi.

Allegato 3
Risoluzione del Parlamento europeo del 20 maggio 2008 sulla strategia per la politica dei consumatori dell'Unione europea 2007-2013
(pag. 93)

Allegato 4
Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea
COM (2007) 23
(pag. 103)

PARTE III – L'ATTUAZIONE DELLO SPORTELLO UNICO: LA NORMATIVA EUROPEA

Ai sensi dell'articolo 6 della Direttiva Servizi, gli Stati membri sono tenuti a provvedere affinché i prestatori di servizi possano espletare tutte le procedure e le formalità necessarie per l'accesso all'attività di servizi e per il suo esercizio attraverso «sportelli unici».

Gli Stati dovranno adottare una serie di decisioni circa la modalità di organizzazione dei loro «sportelli unici» e dovranno provvedere affinché, entro la fine del periodo di recepimento, gli «sportelli unici» siano già stati istituiti e siano operativi. Gli «sportelli unici» sono stati concepiti come interlocutori istituzionali unici dal punto di vista del prestatore di servizi e usufruibili da tutti i prestatori di servizi, a prescindere che questi siano stabiliti sul loro territorio o sul territorio di altro Stato membro. Naturalmente, tale obbligo si applica solo ai settori di servizi che rientrano nel campo di applicazione della Direttiva.

Già da diversi anni si persegue l'obiettivo di istituire degli sportelli unici per le imprese, per cui l'obbligo previsto dalla Direttiva Servizi è in linea e complementare con le finalità di altre iniziative comunitarie, ed in particolare con l'impegno assunto dal Consiglio europeo di creare sportelli unici per le nuove imprese entro la fine del 2007.

Tuttavia, l'obbligo giuridico previsto dalla Direttiva Servizi ha portata più ampia e comprende tutti i tipi di imprese (non solo le nuove imprese) e di destinatari di servizi (a fini informativi), nonché tutti i tipi di procedure (non solo le procedure di start-up). D'altro canto, è evidente che le altre funzioni che gli sportelli unici possono fornire alle nuove imprese, quali le funzioni di coaching, formazione, consulenza finanziaria e guida alla stesura del business plan, vanno al di là degli obblighi previsti dalla Direttiva stessa.

Ogni Stato è libero di decidere come organizzare gli «sportelli unici» sul proprio territorio; tuttavia, deve fare in modo che essi siano usufruibili da parte di tutti i prestatori di servizi, ai fini dell'espletamento di tutte le procedure e le formalità relative alle materie che rientrano nel campo di applicazione della Direttiva.

La nozione di «sportelli unici» non significa che gli Stati membri devono istituire sul loro territorio un unico organismo centralizzato, bensì dovranno disporre più «sportelli unici» sul proprio territorio. Lo «sportello unico» deve essere tuttavia «unico» dal punto di vista del singolo prestatore (ovvero, il

prestatore di servizi deve poter essere in grado di espletare tutte le procedure ricorrendo ad uno solo di tali sportelli unici). Gli Stati possono decidere di attivare «sportelli unici» per settori diversi, ad esempio, «sportelli unici» per le professioni regolamentate e per le attività commerciali quali la vendita al dettaglio, ecc. Tuttavia, è importante evitare che certi settori rimangano scoperti, per cui, qualora decidano di istituire «sportelli unici» in base a settori specifici, essi dovranno anche dotarsi di «sportelli unici» competenti per tutti i servizi non coperti dagli «sportelli unici» settoriali. In ogni caso, la direttiva specifica che gli «sportelli unici» non pregiudicano la ripartizione delle competenze tra autorità specifiche. Gli Stati sono inoltre liberi di decidere a chi assegnare le funzioni di «sportelli unici», se ad autorità competenti a livello nazionale, regionale o locale oppure a camere professionali o ad altre organizzazioni, ovvero ad operatori privati. In ogni caso, qualora applicabili, dovranno essere rispettate le norme sugli appalti pubblici, ed in particolare le disposizioni sugli appalti pubblici di servizi. Qualora gli Stati decidano che gli «sportelli unici» vengano gestiti da operatori privati, dovrebbero inoltre istituire meccanismi appropriati per garantire che questi svolgano il proprio compito in conformità ai requisiti stabiliti dalla Direttiva. Gli Stati membri possono, inoltre, decidere di creare gli «sportelli unici» solo per via elettronica, senza creare così un'infrastruttura fisica dove i prestatori di servizi possano recarsi. In tal caso, le informazioni e le procedure fornite sulle pagine web o in strumenti elettronici simili dovranno essere strutturate in modo chiaro e fornire una guida comprensibile a tutte le procedure e formalità riguardanti l'accesso alle attività di servizi e il loro esercizio. Attraverso questi «sportelli unici» esclusivamente elettronici, i prestatori di servizi devono poter essere in grado di individuare facilmente tutte le procedure e le formalità relative alle loro richieste specifiche, nonché di ottenere un aggiornamento costante sulle loro istanze o richieste in corso. Di conseguenza, è sufficiente che gli Stati forniscano un semplice elenco o una raccolta di link su una pagina web centrale. Inoltre, se gli «sportelli unici» vengono creati esclusivamente in via elettronica, sarà necessario istituire una linea telefonica di assistenza che i prestatori di servizi possano contattare in caso di difficoltà. Si dovrebbe tuttavia valutare la possibilità di affiancare agli «sportelli unici» elettronici una determinata infrastruttura fisica, in particolare qualora ciò ne faciliti l'uso da parte dei prestatori di servizi che non hanno necessariamente dimestichezza con l'utilizzo di strumenti elettronici. Infine, gli Stati sono liberi di scegliere come finanziare gli «sportelli unici», tuttavia,

tale corrispettivo deve essere proporzionale al costo effettivo delle procedure espletate. In ogni caso, esso non deve essere tale da scoraggiare i prestatori di servizi dal ricorrere al loro utilizzo. La Commissione cercherà in ogni modo di facilitare lo scambio delle buone prassi relative all'organizzazione e al finanziamento degli «sportelli unici» tra gli Stati.

Allegato 5
Manuale per lo sportello unico (Estratto)
Formez - Sportello Impresa e Dipartimento della funzione pubblica
(pag. 121)

PARTE IV – L'ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA BOLKESTEIN IN ITALIA

Nonostante possiamo vantare una normativa tra le più evolute in materia e un dibattito che coinvolge tutti i livelli di governo da ormai più di 15 anni, in Italia sul recepimento della Direttiva Servizi è ancora tutto da scrivere e da attuare. Ancora molto resta da fare per creare quella armonizzazione fiscale e normativa per realizzare la piena concorrenza e favorire la crescita nel nostro Paese.

La Direttiva costituisce un notevole passo avanti affinché sia i prestatori di servizi che i destinatari beneficino più facilmente delle libertà fondamentali garantite dagli articoli 43 e 49 del trattato che istituisce la Comunità europea, ovvero la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi transfrontalieri.

La completa attuazione dei meccanismi disciplinati dalla Direttiva consentirà di rafforzare i diritti dei consumatori, quali utenti di servizi, e al contempo di innalzare il livello qualitativo di collaborazione e fiducia reciproca tra gli Stati membri.

La qualità della legislazione concerne una serie di profili che vanno dagli aspetti formali della redazione dei testi legislativi alla valutazione preventiva e successiva del loro impatto. È un tema trasversale, che in un sistema multilivello interessa tutte le realtà territoriali e, nell'ambito di ciascun livello, tutti i poteri. Pertanto, in un sistema nel quale la formazione è il risultato di procedimenti complessi, che sempre più frequentemente investono più livelli territoriali, anche le politiche statali attinenti alla qualità della regolazione si intrecciano con quelle di derivazione comunitaria e con quelle regionali ed investono sia le Assemblee legislative, sia il Governo.

Negli ultimi anni, la qualità della legislazione ha assunto importanza anche con riguardo alle politiche legate ai temi dello sviluppo economico e della competitività, dapprima in forza delle iniziative assunte dall'OCSE[2] a partire dal 1995 e quindi della sua inclusione nella Strategia di Lisbona.

[2] Il 9 marzo 1995 il Consiglio dell'OCSE approvò una raccomandazione sul miglioramento della qualità della normativa pubblica cui era allegata una *checklist* per l'adozione di decisioni normative, costituita da dieci domande seguite da una breve illustrazione ed una nota aggiunta contenente, tra l'altro, un più ampio commento alle domande della *checklist*. Il documento raccomandava agli Stati membri di prendere misure efficaci per assicurare la qualità e la trasparenza della normativa, nel contempo invitando il Comitato "Public Management" dell'OCSE a presentare entro tre anni un rapporto sulla capacità dimostrata dagli Stati membri di migliorare la qualità della normativa. Al rapporto sulla riforma della regolazione (*Report on Regulatory Reform*), pubblicato nel 1997, ha fatto seguito, l'anno successivo, l'avvio di un'opera di *review* (esame) dei sistemi di regolazione dei Paesi membri, tuttora in corso di svolgimento.

Nella cornice internazionale ed europea, sia lo Stato sia le Regioni italiane negli ultimi anni, hanno adottato diverse misure volte a migliorare la qualità della formazione e soprattutto alla semplificazione normativa ed amministrativa. L'anno che segna una svolta a livello statale è il 1997, nel corso del quale la Camera, anche a seguito di approfondimenti compiuti con l'OCSE, riforma il proprio regolamento seguendo due direttrici: l'efficienza dei lavori parlamentari (governo dei tempi e programmazione dei lavori) e l'istruttoria legislativa. Nello stesso anno, il Parlamento approva la legge 15 marzo 1997, n. 59, la quale:

- ha avviato una vasta opera di riordino normativo, poi nuovamente disciplinata dalla legge 29 luglio 2003, n. 229, che individua, tra i principi e criteri direttivi di carattere generale cui il Governo si deve attenere nell'opera di razionalizzazione della normativa vigente, la "definizione del riassetto normativo e codificazione della normativa primaria regolante la materia, previa acquisizione del parere del Consiglio di Stato, (…) con determinazione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente";
- ha affidato alla legge di semplificazione annuale il compito di semplificare e razionalizzare i procedimenti amministrativi, mediante la delegificazione della normativa regolatrice dei procedimenti stessi.

Gli indirizzi indicati dalla legge n. 59 del 1997 in tema di riordino normativo e di semplificazione hanno trovato attuazione a livello statale attraverso l'adozione, complessivamente, di una ventina di testi unici e codici e di numerosi regolamenti di delegificazione e a livello regionale in un'intensa opera di semplificazione e riordino normativo, operata con modalità differenti da Regione a Regione ma sempre volta, tra l'altro, alla razionalizzazione dello *stock* normativo. Anche a questo aspetto sono dedicate importanti disposizioni in diversi dei nuovi Statuti adottati dalle Regioni a seguito della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione. La XV legislatura ha raccolto l'eredità delle legislature precedenti, facendo registrare ulteriori progressi e messe a punto in materia di qualità della legislazione, con specifico riguardo alla semplificazione e in ordine cronologico si possono indicare:

- l'emanazione, il 12 settembre 2006, di due distinti DPCM, con i quali si è provveduto alla disciplina, rispettivamente, del Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione, la cui istituzione era stata prevista dall'articolo 1

del d.l. 10 gennaio 2006, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80 (la costituzione del Comitato è avvenuta il 27 ottobre 2006) e dell'Unità per la semplificazione, la cui istituzione, in luogo di un precedente organismo, era stata prevista dall'articolo 1, comma 22-*bis*, del d.l. 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2006, n. 233;

- l'emanazione, l'8 marzo 2007, di un ulteriore DPCM, che, in base all'articolo 5 del DPCM relativo al Comitato interministeriale, ha istituito presso la Conferenza unificata Stato – Regioni – Autonomie locali il Tavolo permanente per la semplificazione, composto dai rappresentanti delle categorie produttive e delle associazioni di utenti e consumatori nonché da rappresentanti dei Ministeri, della Conferenza dei presidenti delle Regioni, dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNCEM;

- l'impegno, assunto dallo Stato italiano nel corso della riunione del Consiglio dei Ministri europei svoltasi a Bruxelles l'8 e 9 marzo 2007, di ridurre del 25% entro il 2012 gli oneri amministrativi gravanti sui cittadini e le imprese;

- la stipula, il 29 marzo 2007, in sede di Conferenza Unificata, del citato Accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione, in attuazione dell'articolo 2 della legge 28 novembre 2005, n. 246, recante semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005;

- la sigla, il 28 giugno 2007, di un protocollo di intesa volto ad istituire un comitato di raccordo tra il Parlamento e le Assemblee regionali, incaricato di occuparsi di molti aspetti afferenti alla qualità della legislazione;

- la presentazione alle Camere, da parte del Governo, dei seguenti documenti: il 20 luglio 2007, il Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione, approvato dal Consiglio dei Ministri il 15 giugno 2007; il 31 luglio 2007, la prima relazione sullo stato di attuazione dell'analisi di impatto della regolazione (AIR), di cui all'articolo 14, comma 10, della legge 28 novembre 2005, n. 246; il 14 dicembre 2007, la relazione sull'attuazione della delega cosiddetta "taglia-leggi", di cui all'articolo 14 della legge n. 246/2005.

Infine, il 25 gennaio 2008, il Presidente del Consiglio illustrò al Consiglio dei Ministri le linee di un proprio decreto che detta le modalità di effettuazione dell'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR), nonché

della verifica d'impatto della regolamentazione (VIR)[3].

Nella XVI legislatura, la normativa per le politiche della semplificazione è la seguente: l'attuazione del meccanismo "taglia-leggi", con l'adozione dei decreti legislativi volti ad individuare la normativa vigente nei diversi settori dell'ordinamento; il perseguimento dell'obiettivo della riduzione degli oneri amministrativi in misura pari al 25%, in base all'impegno assunto dallo Stato italiano nel corso della riunione del Consiglio dei Ministri Europei dell'8-9 marzo 2007 e condiviso con le Regioni nell'accordo in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione; l'attuazione formale e sostanziale della direttiva 2006/123/CE.

Allegato 6
Programma Nazionale di Riforma (PNR) 2008-2010 per l'attuazione della Strategia di Lisbona, approvato dal Consiglio dei Ministri il 6 novembre 2008
(Estratto)
(pag. 141)

[3] L'AIR costituirà "per ogni provvedimento normativo emanato dal Governo, il necessario corredo esplicativo dei motivi che impongono la scelta di regolare una materia con un atto normativo nuovo (anziché modificare adeguatamente uno già in vigore, percorrere la via amministrativa oppure quella alternativa alla regolazione), nonché la "storia" del provvedimento stesso; è pertanto strumento fondamentale per incidere significativamente sul fenomeno dell'eccesso di regolazione che spesso va a discapito della sua qualità; il decreto adottato contiene un nuovo modello di relazione AIR al quale i Ministeri si dovranno conformare".

PARTE V - L'ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA BOLKESTEIN IN CINQUE STATI EUROPEI: BELGIO, GERMANIA, REGNO UNITO, FRANCIA E SPAGNA

A livello europeo, la Commissione si è posta l'obiettivo di creare un mercato unico dei servizi attraverso la Direttiva Bolkestein, la cui approvazione, come già ampiamente detto, ha incontrato forti resistenze da parte degli Stati membri e delle *lobby* di categoria. Far crescere l'economia europea significa incrementare gli incentivi all'efficienza e all'innovazione e quindi aprire alla concorrenza tutti i mercati, rimuovendo i vincoli eccessivi e ingiustificati alle attività economiche. In sintesi si tratta di ridefinire il ruolo dell'intervento pubblico e spostare l'enfasi verso l'idea di uno Stato che crei, in primo luogo, regole del gioco favorevoli alla crescita economica e alla valorizzazione dei più meritevoli. In questi anni, sono stati promossi interessanti studi che dimostrano l'esistenza di una relazione inversa tra regolazione economica e performance del sistema e, quindi, di una correlazione positiva tra aumenti del livello di concorrenza nei mercati, della produttività e della crescita economica. L'eccesso di regolazione delle attività economiche risulta inefficace e inutilmente vincolante per lo svolgimento delle attività e per il funzionamento dei meccanismi di mercato, producendo costi maggiori rispetto ai benefici attesi da tutto il sistema economico. Gli Stati Uniti sono il Paese dell'area OCSE in cui il rapporto positivo tra deregolamentazione (liberalizzazioni) e aumento di produttività trova il maggior riscontro, mentre i Paesi europei (soprattutto quelli continentali) continuano ad essere caratterizzati da mercati fortemente regolamentati e da una più bassa crescita economica. Secondo tali studi, interventi di riforma in senso pro-concorrenziale delle normative vigenti in Europa potrebbero generare, nell'arco di un decennio, una crescita della produttività totale pari a un tasso annuo compreso tra lo 0,1% e l'1,1%, con effetti tanto più positivi quanto più rigido è il contesto normativo iniziale del Paese considerato. Per l'Italia, in particolare, caratterizzata da un quadro normativo particolarmente rigido, l'allineamento della politica di regolazione interna alle *best practices* dei Paesi OCSE più liberali (come gli Stati Uniti), potrebbe favorire un aumento della crescita della produttività pari allo 0,7%: un incremento di gran lunga superiore rispetto alla media europea. Nell'ultimo decennio, numerosi Paesi europei hanno avviato una fase di revisione delle regole di mercato, prestando particolare attenzione alla necessità di adeguare l'impostazione della normativa alle trasformazioni originate dalla diffusione delle tecnologie della comunicazione e

dell'informazione. In questa direzione dovrebbe muoversi anche il legislatore italiano, se è vero, come testimoniano recenti studi, che il gap europeo, e italiano in particolare, rispetto agli Usa è riconducibile anche alla capacità di innovazione e al progresso tecnico che caratterizzano l'economia americana.

Le politiche di promozione della concorrenza, costituiscono il principale fattore di stimolo dell'efficienza economica del sistema in quanto riducono le barriere all'entrata e all'uscita dai mercati, gli oneri e i vincoli all'attività d'impresa, i costi di beni e servizi e incentivano le imprese stesse a crescere e innovare. Questo è l'obiettivo di medio-lungo termine verso cui l'ordinamento europeo "armonizzato" dovrebbe tendere. Le diffuse barriere normative e amministrative che caratterizzano le regole applicate a tale settore generano inefficienze che finiscono per condizionare la competitività delle imprese più direttamente esposte alla concorrenza internazionale. Nell'ottica di realizzare riforme pro-competitive, la liberalizzazione dei servizi rappresenta una priorità: servizi non competitivi comportano, infatti, costi elevati e, di conseguenza, una minore produttività per le imprese industriali.

Sicuramente, l'Europa continua ad essere discretamente tra i Paesi più competitivi al mondo, contiamo 12 Stati europei tra i primi 20, questa la classifica: Svizzera (2), Danimarca (3), Svezia (4), Finlandia (6), Germania (7), Paesi Bassi (8), Regno Unito (12), Austria (14), Norvegia (15), Francia (16), Belgio (19) e Islanda (20)[4].

Analizziamo ora, in cinque Stati membri lo stato dell'arte dell'attuazione della Direttiva Bolkestein in merito alle politiche di semplificazione amministrativa e di implementazione dello sportello unico.

Allegato 7
The Global Competitiveness Report 2008-2009 (Estratto)
World Economic Forum
Table- Index 2008–2009
(pag. 155)

[4] Fonte The Global Competitiveness Report 2008-2009 – World Economic Forum

- **Belgio**

In Belgio sono state promosse entro il 2009 numerose azioni per il recepimento della Direttiva Servizi: adattamenti legali, semplificazione e informatizzazione delle procedure, rapporto alla Commissione e designazione dei punti di contatto. Numerose sono gli studi sulla semplificazione nello Stato belga e di conseguenza degni di nota i monitoraggi della situazione attuale.

La semplificazione amministrativa è stata collegata ad un tentativo di modificare la "*governance regolativa*", rendendo il processo di regolazione più trasparente e aperto agli interessi diffusi. Creando una struttura ad hoc dove esiste un Segretario di Stato per la semplificazione amministrativa che risponde direttamente al Primo Ministro, in Belgio, l'approccio è di tipo pragmatico. L'obiettivo è di concentrare l'attenzione non sulle procedure bensì su cittadini e imprese, limitando il più possibile gli oneri amministrativi.

La struttura che si chiama "Agence pour la Simplification administrative" (ASA) si regge su cinque pilastri: l'e-government; una regolazione migliore basata sulla trasparenza, la chiarezza e l'impatto; la valutazione; la riorganizzazione dei processi aziendali orientati al cliente; la comunicazione delle semplificazioni attuate. L'obiettivo finale è creare una mentalità diversa nei politici e nei servizi. Tra le molteplici iniziative, si sottolinea la realizzazione di un Rapporto che racchiude tutti i reclami esposti da cittadini e imprenditori, l'attivazione di un numero unico per le imprese e un registro centrale che consente loro il "diritto di rifiuto", ovvero la possibilità di non dare informazioni già contenute nel data base o fornite ad altri organismi pubblici.

I servizi pubblici raccolgono una quantità considerevole di informazioni sulle persone, le imprese, gli oggetti, il territorio, gli eventi, ecc.; e hanno il compito di analizzare, documentare, digitalizzare, riprodurre e metterli a disposizione di altri servizi pubblici, dei cittadini e delle imprese. Alcune informazioni possono già essere riutilizzate oggi, che si tratti di informazioni geografiche, meteorologiche, di gestione dei trasporti o di dati socio-economici (imprese e consumatori), ecc.

Nel 2007 l'ASA ha pubblicato una guida per i funzionari delle autorità belghe che suggerisce i modi per rivedere il contenuto delle leggi e adeguare le procedure e i regolamenti, tenendo conto dei principi di

semplificazione sanciti in varie disposizioni giuridiche (raccolta dati peculiari, numero unico, rimozione di copie, promozione della comunicazione elettronica).

L'Agenzia, che ha una competenza orizzontale nella semplificazione amministrativa, raccoglie una cospicua quantità di informazioni pratiche nei vari progetti. In sintesi, questa guida offre i seguenti vantaggi: raccoglie le informazioni sulla base dei principi della semplificazione e degli strumenti utilizzati per la loro attuazione, dà una visione d'insieme e consente di risparmiare tempo, fornendo informazioni a più categorie professionali (dagli avvocati agli imprenditori, dai medici ai funzionari pubblici). La guida fornisce aggiornamenti in entrambe le lingue delle tre comunità belghe (olandese, francese e tedesco). Strutturata in cinque capitoli, in sintesi, la guida approfondisce queste politiche: il monitoraggio dei dati (imprese, persone fisiche); il numero unico per le imprese e i cittadini; lo sportello unico; la comunicazione elettronica.

Per una ulteriore documentazione: http://www.simplification.fgov.be

Allegato 8
Plan d'action 2008
Agence pour la simplification administrative - ASA
Federal Belgian Governmen
(pag. 165)

- **Germania**

La semplificazione amministrativa in Germania è affidata al Ministero Federale dell'Interno che è responsabile del controllo e della sua attuazione. Altri ministeri sono coinvolti nel controllo oltre a quello dell'Interno: mentre quest'ultimo riveste un ruolo di supervisione generale e può emanare raccomandazioni sull'analisi di impatto, il Ministero Federale delle Finanze valuta l'impatto sulle entrate e le uscite del bilancio, mentre quello dell'Economia e del Lavoro valuta gli effetti sui costi per le industrie, nonché sul livello generale dei prezzi e sui consumatori. I temi della *Better Regulation* sono inclusi nel Programma Formativo Permanente (non obbligatorio) per i dipendenti dell'Amministrazione Federale.

L'amministrazione pubblica tedesca è un esempio di efficienza e il successo economico del Paese è anche il riflesso di un sistema amministrativo che funziona.

Con la Direttiva Servizi la legislazione tedesca ha migliorato tutte quelle

condizioni per un maggior funzionamento del settore pubblico, al fine di garantire condizioni eque, proporzionate e non discriminatorie. Sono state ampiamente limitate le distorsioni della concorrenza nel mercato con l'ausilio delle nuove tecnologie di informazione.

I *Länder* hanno recepito la Direttiva sotto la loro giurisdizione delienando un percorso di azioni misurabili che hanno raggruppato in programmi per un preciso obiettivo strategico che consiste, per quanto riguarda le imprese, nel rafforzamento della capacità competitiva del Paese. Per quanto riguarda la normativa europea, la legislazione tedesca ha condiviso il target proposto dalla Commissione, che consiste nel raggiungere, entro il 2012, la riduzione del 25% degli oneri amministrativi. È una sfida molto impegnativa, che richiede la partecipazione di tutte le amministrazioni periferiche e delle autonomie territoriali, con il coinvolgimento delle parti sociali in una "dimensione multilivello" della policy di better regulation.

Per una ulteriore documentazione: http://www.bund.de

Allegato 9
Der öffentliche Dienst in Deutschland – Ein Überblick
The public service in Germany: An overview – 2007
The Federal Ministry of the Interior
(pag. 183)

- **Francia**

La Francia con la ratifica della Direttiva "Servizi" ha preso in considerazione per la semplificazione amministrativa questi temi:

- la misura e riduzione del carico amministrativo (MRCA);

- la valutazione preliminare delle decisioni amministrative;

- la dimensione territoriale "di legiferare meglio";

- la relazione tra la direttiva servizi e la MRCA;

- la comunicazione attorno alle azioni intraprese dagli Stati membri.

Secondo il diritto francese, la semplificazione merita un posto d'onore nei testi di legge non solo perché è nel cuore dell'attività legislativa e amministrativa, ma anche perché condiziona la qualità e la pertinenza delle regole. Le evoluzioni della società, del diritto, delle scienze e delle tecniche mettono le norme amministrative in differenza con le necessità attuali. La complessità del diritto rende le nostre pratiche quotidiane a volte difficili. Genera un'insicurezza giuridica, fonte di irregolarità.

La semplificazione dell'amministrazione è la prima aspettativa degli utenti (cittadini, contribuenti), delle imprese e degli enti territoriali. Facilitare gli atti della vita quotidiana, semplificare le pratiche e le procedure amministrative, migliorare la sicurezza giuridica degli utenti sono obiettivi concreti dell'ammodernamento dello Stato. In questo contesto, la direzione generale dell'ammodernamento dello Stato partecipa ad identificare le misure utili e valutare l'impatto per l'utente e per l'amministrazione. È così possibile constatare che la riduzione della complessità delle procedure amministrative e delle norme di diritto ha un impatto decisivo in termini di bilancio, sia per lo Stato che per gli utenti.

Dal 2003, molte leggi hanno permesso di semplificare il diritto, le procedure e le formalità amministrative, nell'interesse soprattutto degli utenti e delle imprese, ma anche dell'amministrazione stessa. La politica di semplificazione del diritto ha per sfida di migliorare la chiarezza dei testi normativi e ridurre le procedure e le formalità amministrative.

E in Francia, molti obiettivi sono stati raggiunti come:

- la riduzione della formalità (eliminazione delle procedure troppo complesse chieste all'utente, raccogliendo i servizi in sportelli unici e sviluppando l'impiego delle nuove tecnologie dell'informazione; migliorando l'efficacia delle amministrazioni, ad esempio con la soppressione di organismi consultivi inutili); chiarire il diritto per diminuire i rischi di contenzioso e stabilire una più grande sicurezza giuridica; proseguire e sviluppare la codifica del diritto per renderlo più accessibile.

Per una ulteriore documentazione: http://www.gouv.fr

Allegato 10
Rapport d'information transposition de la «directive services»
(pag. 191)

- **Regno Unito**

Il recepimento della Direttiva Servizi nel Regno Unito, patria del diritto consuetudinario (*common law*), presenta aspetti di enorme interesse. Prima di analizzarne i passaggi più significativi, è opportuno tener presente che la semplificazione amministrativa nel Regno Unito è una realtà consolidata.

Come sappiamo la direttiva, negli articoli specifici sulla semplificazione amministrativa, chiede agli Stati membri: di adeguare le loro legislazioni affinché sia effettuata l'istituzione di sportelli unici presso i quali il

prestatore possa espletare tutte le formalità necessarie per esercitare la propria attività; l'obbligo di rendere possibile l'espletamento di tali procedure per via elettronica; l'eliminazione degli ostacoli giuridici e amministrativi allo sviluppo del settore dei servizi.

Semplificare e rendere meno burocratici i rapporti tra uffici pubblici, imprese e cittadini, ma anche ridisegnare la macchina dell'amministrazione, puntando ad un contenimento dei costi pari almeno al maggior contributo richiesto: questo è il *claim* che si legge nel documento "*Implementation of the Services Directive: a consultation on the draft legislation"* a cura del HM Treasury, il Ministero economico e finanziario e nel documento "*Delivering better regulation one year on: HM Treasury's simplification plan*". Questo rapporto descrive il progresso nei programmi dipartimentali di semplificazione dell'impegno del governo per ridurre le difficoltà amministrative del 25% entro il 2010 per i cittadini, le attività commerciali ed il terzo settore.

Già prima del recepimento della Direttiva "Servizi", nel Regno Unito esiste una task force per una "migliore regolamentazione" ("Better regulation") che ha come parola d'ordine: *'Meno è meglio'*. Si legge dal sito del HM Treasury "Dal 2007, tutti i dipartimenti, in consultazione con le parti interessate, dovrebbero elaborare un programma modulato di semplificazione per identificare i regolamenti che possono essere semplificati, abrogati, riformati e/o consolidati". In linea con tali raccomandazioni, nel dicembre 2006, Office of Government e Commercio (OGC), hanno pubblicato il loro primo piano annuale di semplificazione. E già nel dicembre 2007 il Regno Unito è al secondo piano di semplificazione amministrativa dove si possono evincere i progressi compiuti finora contro l'onere amministrativo.

Per una ulteriore documentazione: http://www.hm-treasury.gov.uk

Allegato 11
Delivering Better Regulation
Strategic Objectives 2008-2011 (Estratto)
HM Treasury Group Departmental
(pag. 227)

Allegato 12
Delivering Regulatory Reform Progress in the last 12 months (Estratto)
HM Government
(pag. 243)

- **Spagna**

In linea con le iniziative europee per un migliore ordinamento, e previa consultazione con le parti sociali, il governo spagnolo ha elaborato nel 2007 il "Piano d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi" per individuare ed eliminare gli oneri amministrativi superflui, inutili o superati per le imprese e i cittadini. Non si tratta di deregolamentare, o lasciare non protetti gli interessi dei lavoratori, dei consumatori o di altri interessi pubblici, si legge nell'introduzione del piano redatto dal Ministero della Pubblica Amministrazione dal titolo "*Impulso del Programa de Mejora de la Reglamentación y Reducción de Cargas Administrativas*". Leggendo il testo si evince che questo non è un regolamentare meno, ma regolamentare meglio, in modo più efficiente e fornendo un servizio migliore.

Il Consiglio dei Ministri il 20 giugno 2008, ha approvato l'accordo per il piano di sviluppo per la riduzione degli oneri amministrativi e una migliore regolamentazione. Il piano è stato approvato dal gruppo di alto livello (GAL), nella sua riunione del 26 maggio 2008, che specifica le azioni e il calendario che deve essere elaborato dalla Spagna per conformarsi agli obiettivi della rinnovata Strategia di Lisbona. L'accordo stabilisce questi punti:

- ridurre la burocrazia e migliorare la regolamentazione in qualsiasi procedimento che riguarda le imprese con l'obiettivo di contribuire alla rivitalizzazione del tessuto imprenditoriale spagnolo, migliorando la loro competitività e produttività;

- ridurre del 30% le spese sostenute dalle aziende della legislazione nazionale entro il 2012;

- predisporre un progetto pilota per valutare il programma di risparmio sui costi che comporterà la riduzione degli oneri amministrativi;

- presentare al Consiglio dei Ministri, nell'ultimo trimestre di ogni anno, un progetto politico che copre il miglioramento delle proposte e delle misure concrete di semplificazione.

Il rafforzamento della capacità amministrativa in Spagna è parte integrante della più generale politica di rilancio della Strategia di Lisbona; a livello di policy viene definita all'interno del PNR (Programma Nazionale delle Riforme). Pertanto come premesso, un ruolo operativo proviene, invece, dal Ministerio de Administraciones Publicas (MAS), che, per il

periodo 2008-2010 ha elaborato un piano di modernizzazione dell'Amminstrazione generale e di quella periferica, il "Plan de accìon para la reduccion de cargas administrativas". In particolare, il programma include tutte quelle iniziative di promozione dell'uso di nuove tecnologie nelle pubbliche amministrazioni per facilitare il dialogo con i cittadini e le aziende. Riepilogando, il miglioramento del quadro delle regole e la modernizzazione dell'Amministrazione sta procedendo secondo queste direttive:

- approvazione del quadro di regolamentazione delle Agenzie Statali per riequilibrare i principi di autonomia, controllo e responsabilizzazione sui risultati, migliorando la prestazione del servizio, con i conseguenti vantaggi per gli utenti e i contribuenti;

- creazione dell'Agenzia Statale di Valutazione delle Politiche Pubbliche e della Qualità dei Servizi, con l'obiettivo di realizzare tutte quelle politiche e programmi pubblici per facilitare l'uso razionale delle risorse;

- sviluppare il Piano "CONCECTA" con l'obiettivo di facilitare la trasparenza, l'efficienza e la messa in rete delle amministrazioni;

- promuovere gli uffici integrati di accompagnamento al cittadino per offrire un numero crescente di servizi di base come, l'accettazione di documentazione, la creazione d'impresa e la gestione degli aiuti;

- ridurre al minimo la presentazione di documenti da parte dei cittadini attraverso un sistema integrato di autocertificazione.

Per una ulteriore documentazione: http://www.map.es/index.html

Allegato13
Plan de Acción para la Reducción de la Cargas Administrativas
Ministerio de Administraciones Públicas - giugno 2008
(pag. 259)

GLOSSARIO

Per rendere più agevole la lettura del testo si riporta di seguito un breve glossario di alcune parole chiave in esso contenute[5].

Amministrazioni pubbliche

Il settore che raggruppa le unità istituzionali, le cui funzioni principali consistono nel produrre per la collettività servizi non destinabili alla vendita e nell'operare una redistribuzione del reddito e della ricchezza del Paese. Le principali risorse sono costituite da versamenti obbligatori effettuati direttamente o indirettamente da unità appartenenti ad altri settori. Il settore delle amministrazioni pubbliche è suddiviso in tre sottosettori: - amministrazioni centrali che comprendono l'amministrazione dello Stato in senso stretto (i ministeri) e gli organi costituzionali; gli enti centrali con competenza su tutto il territorio del Paese (Anas, Cri, Coni, Cnr, Istat, Isae eccetera); - amministrazioni locali che comprendono gli enti pubblici la cui competenza è limitata a una sola parte del territorio. Sono compresi: le Regioni, le Province, i Comuni, gli ospedali pubblici e altri enti locali economici, culturali, di assistenza, le camere di commercio, le università, gli Ept eccetera; - enti di previdenza che comprendono le unità istituzionali centrali e locali la cui attività principale consiste nell'erogare prestazioni sociali finanziate attraverso contributi generalmente a carattere obbligatorio (Inps, Inail eccetera).

Bilancio

Tutte le entrate e le spese dell'Unione europea sono oggetto di previsioni annuali e sono iscritte nel bilancio comunitario. Diversi principi regolano tale bilancio, tra cui: l'unità: l'insieme delle spese e delle entrate è riunito in un unico documento; l'annualità: le operazioni di bilancio sono raggruppate in un esercizio annuale che dovrebbe basarsi su di un equilibrio: le spese non devono superare le entrate. Ogni anno la Commissione europea ha il compito di trasmettere al Consiglio, che condivide col Parlamento europeo l'autorità di bilancio, un progetto preliminare di bilancio. La ripartizione del potere tra queste due istituzioni è stabilita in base alla natura delle spese; spese obbligatorie (l'ultima parola spetta al Consiglio) e spese non obbligatorie (il Parlamento decide in ultima istanza). Spetta poi al Parlamento europeo adottare o respingere il bilancio nel suo insieme. Al fine di stabilizzare i bilanci annuali, a partire dal 1988 questi ultimi sono oggetto di accordi interistituzionali pluriennali tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione in merito alla disciplina di bilancio. Tali prospettive finanziarie pluriennali determinano la ripartizione delle spese e hanno lo scopo di assicurare un livello di risorse adeguato per sostenere le priorità dell'Unione europea.

Competitività

Un'economia competitiva è un'economia che presenta una crescita elevata e sostenuta della produttività. Poiché la Strategia di Lisbona ha fissato l'obiettivo di fare dell' l'economia della conoscenza europea la più competitiva e più dinamica al mondo, la competitività è divenuta una delle priorità politiche dell'Unione. Un'industria europea competitiva è infatti indispensabile per raggiungere gli obiettivi comunitari economici, sociali e ambientali e garantire quindi un

[5] Fonte : Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA)
Glossario europeo: http://europa.eu/scadplus/glossary/index_it.htm

miglioramento della qualità di vita dei cittadini. Gli sforzi di competitività dell'Unione intendono anche adeguare l'economia europea alle mutazioni strutturali, alla dislocazione di attività industriali verso paesi emergenti, alla ridistribuzione dei posti di lavoro e delle risorse verso nuovi settori industriali e a rischio di un processo di disindustrializzazione. La competitività dell'Unione è stabilita dalla crescita della produttività e dipende quindi dalle prestazioni e dal futuro dell'industria europea. Per essere competitiva, l'Unione deve tassativamente essere più redditizia in termini di ricerca e di innovazione, di tecnologie dell'informazione e della comunicazione, di imprenditorialità, di concorrenza, di istruzione e di formazione. Un'analisi economica orizzontale combinata ad un'analisi approfondita dei vari settori è indispensabile per appoggiare l'azione dell'Unione in materia di competitività globale.

Concorrenza

Un mercato in cui il gioco della concorrenza è libero è un mercato in cui le imprese, indipendenti le une dalle altre, esercitano la stessa attività e rivaleggiano per attirare i consumatori. In altre parole, si tratta di un mercato in cui ogni impresa è sottoposta alla pressione concorrenziale delle altre. Una concorrenza effettiva offre quindi,o almeno dovrebbe, un ambiente competitivo alle imprese ma anche numerosi vantaggi ai consumatori (prezzi ridotti, migliore qualità, più ampia scelta, ecc). La politica europea di concorrenza intende garantire l'esistenza di una concorrenza libera e legale nell'Unione europea. Le norme comunitarie di concorrenza (artt. da 81 a 89 del Trattato che costituisce la Comunità europea - TCE) si articolano intorno a cinque assi principali:

- il divieto degli accordi e di pratiche commerciali anticoncorrenziali e degli abusi di posizione dominante suscettibili di ostacolare la concorrenza in seno al mercato comune (norme antitrust);
- il controllo preventivo delle operazioni di concentrazione, che presentano una dimensione europea allo scopo di stabilire se esse limitano la concorrenza;
- il controllo degli aiuti concessi dagli Stati membri che minacciano di falsare la concorrenza favorendo talune imprese o certe produzioni;
- l'apertura alla concorrenza di settori precedentemente controllati dai monopoli pubblici come i mercati delle telecomunicazioni, dei trasporti o dell'energia;
- la cooperazione con autorità di concorrenza esterne all'Unione.

La Commissione europea e le autorità nazionali di concorrenza vegliano al rispetto delle norme comunitariein materia. La loro cooperazione, attraverso la Rete europea di Concorrenza (REC), assicura l'applicazione effettiva e coerente di queste disposizioni.

Direttiva

La Direttiva rappresenta lo strumento di cui si avvalgono le istituzioni, il Consiglio o la Commissione, quando intendono raggiungere gli obiettivi previsti nel Trattato avvalendosi degli ordinamenti interni degli Stati membri, al fine di procedere ad un riavvicinamento delle legislazioni nazionali. La Direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere. Resta tuttavia salva la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi per pervenirvi. I destinatari di una direttiva possono essere i singoli, alcuni o tutti gli Stati membri. Affinché i dettami della direttiva si traducano in un'azione efficace per i singoli cittadini, è necessario un atto di trasposizione ad opera del legislatore nazionale grazie al quale il diritto nazionale venga adeguato agli obiettivi fissati nella direttiva

stessa. Di norma soltanto l'atto giuridico che porta al recepimento della direttiva nel diritto nazionale determina il sorgere di diritti soggettivi a favore dei cittadini oppure di obblighi a loro carico. Dato che agli Stati membri viene unicamente imposto l'obbligo di raggiungere il risultato voluto dalla direttiva, essi dispongono di un margine di manovra che consente di tener conto delle peculiarità nazionali allorché essa viene trasposta nel diritto nazionale. Esiste un obbligo di attuazione entro la data fissata dalla direttiva stessa. Gli Stati membri devono scegliere, in materia di attuazione delle direttive, le forme e i mezzi più idonei a livello nazionale per garantire l'effetto utile del diritto comunitario (articolo 10 (5) del trattato CE).

Governance

Il dibattito sulla <governance> europea, avviato dalla Commissione nel suo Libro bianco del luglio 2001, riguarda l'insieme delle regole, delle procedure e delle prassi attinenti al modo in cui i poteri sono esercitati in seno all'Unione europea. L'obiettivo consiste nell'adottare nuove forme di governance che avvicinino maggiormente l'Unione ai cittadini europei, la rendano più efficace, rafforzino la democrazia in Europa e consolidino la legittimità delle sue istituzioni. L'Unione deve condurre una riforma per colmare il deficit democratico delle sue istituzioni. Questa governance dovrebbe consistere nell'elaborazione e attuazione delle politiche pubbliche migliori e più coerenti che associno le organizzazioni della società civile alle istituzioni europee. Essa si realizza anche con un miglioramento della qualità della legislazione europea, della sua efficacia e semplicità. D'altro canto, l'Unione europea deve contribuire al dibattito sulla governance mondiale e svolgere un ruolo importante per migliorare il funzionamento delle istituzioni internazionali.

Libera circolazione delle persone

Il titolo IV del trattato che istituisce la Comunità europea (TCE) definisce la politica dell'Unione europea in materia di "visti, asilo, immigrazione e altre politiche connesse alla libera circolazione delle persone". Questi settori comunitari legati alla realizzazione collettiva di uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia riguardano: la libera circolazione delle persone; il controllo delle frontiere esterne; l'asilo, l'immigrazione e la tutela dei diritti dei cittadini di paesi terzi; la cooperazione giudiziaria in materia civile. Dopo un periodo transitorio di cinque anni a decorrere dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam (maggio 1999), la Commissione dispone di un diritto d'iniziativa esclusivo e si applica la procedura di codecisione. Invece riguardo a taluni settori come le questioni relative al diritto di famiglia in materia di cooperazione giudiziaria civile, il Consiglio delibera ancora all'unanimità e il Parlamento europeo è solo consultato. Inoltre, la Corte di giustizia delle Comunità europee dispone di competenze più limitate rispetto al regime generale. Essa non può, ad esempio, deliberare sulle misure relative al mantenimento dell'ordine pubblico e alla salvaguardia della sicurezza interna. Prima di essere inseriti nel TCE dal trattato di Amsterdam, questi settori rientravano nel titolo VI del trattato sull'Unione europea (terzo pilastro). Il trattato di Amsterdam le ha "comunitarizzate", cioè le ha integrate nel quadro giuridico del primo pilastro.

Politica delle imprese

La politica d'impresa ha l'obiettivo di creare un ambiente più favorevole alla costituzione e allo sviluppo delle imprese, in particolare delle piccole e medie imprese (PMI), all'interno dell'Unione europea. Gli sforzi intrapresi nel quadro di tale politica riguardano:

- la promozione dell'imprenditorialità (favorire la creazione di imprese nella fase di avviamento e di crescita, segnatamente per quanto riguarda le PMI);

- la promozione delle prestazioni europee in materia di competitività (favorire l'adattamento delle imprese ai cambiamenti strutturali e garantire una crescita elevata e continua della produttività);
- la presa in considerazione delle caratteristiche e dei bisogni specifici dei differenti settori industriali;
- la promozione dell'innovazione (sviluppi al passo dell'evoluzione delle tecnologie, nuovi concetti di prodotti, sviluppo di nuove forme di commercializzazione);
- un miglior accesso al finanziamento, ai programmi e alle reti di sostegno;
- la semplificazione del quadro regolamentare e amministrativo.

La politica d'impresa contribuisce in tal modo ad una crescita durevole e alla creazione di posti di lavoro. Essa partecipa inoltre alla realizzazione dell'obiettivo del Consiglio europeo di Lisbona, dei giorni 23 e 24 marzo 2000, in occasione del quale i capi di Stato e di governo hanno dichiarato che l'Unione dovrebbe diventare entro il 2010 il luogo in cui vi è l'economia basata sulla conoscenza, più competitiva e dinamica al mondo.

Protezione dei consumatori

La protezione dei consumatori forma oggetto dell'articolo 153 del Trattato istitutivo della Comunità europea, introdotto al trattato di Maastricht. Si tratta di promuovere la salute, la sicurezza e gli interessi giuridici dei consumatori, nonché il loro diritto all'informazione. Il conseguimento degli obiettivi previsti dall'articolo 153 rinvia espressamente ad un'altra base giuridica, l'articolo 95, che prevede la procedura di coodecisione, per qualsiasi provvedimento volto al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di attuazione del mercato interno, allorché si tratta della protezione dei consumatori. Parallelamente, è previsto che le azioni specifiche che appoggiano o completano la politica condotta dagli Stati membri, sono adottate conformemente alla procedura di coodecisione e previa consultazione del Comitato economico e sociale. Gli Stati membri sono liberi di mantenere in vigore o di emanare provvedimenti di protezione dei consumatori ancora più rigorosi rispetto a quelli previsti dalla Comunità, nella misura in cui essi siano compatibili con il trattato e vengano notificati alla Commissione.

Semplificazione legislativa

Obiettivo della semplificazione legislativa è quello di alleggerire le disposizioni legislative grazie alla rigorosa applicazione dei principi di necessità e di proporzionalità. La rifusione, la codificazione e la consolidazione dei testi normativi vi contribuiscono in modo privilegiato. Il concetto di semplificazione ha assunto importanza nel settore del mercato interno dopo la pubblicazione del libro bianco sul completamento del mercato interno stesso. Nel 1992 il Consiglio europeo di Edimburgo gli ha attribuito grande rilievo. Di fatto, la principale priorità dell'ultimo decennio è stata la realizzazione di un mercato destinato a privilegiare le quattro libertà, il che ha determinato una produzione particolarmente abbondante di testi legislativi europei. In questo contesto, è divenuta prioritaria l'opera di semplificazione legislativa volta a garantire la necessaria trasparenza ed efficienza delle azioni comunitarie. Nel maggio del 1996 è stato attuato il programma pilota SLIM (*Simplification of legislation FOR the interna market*) che abbraccia quattro settori specifici ed è stato rafforzato da un programma pluriannuale di semplificazione e di aggiornamento della legislazione comunitaria, approvato dalla Commissione nel febbraio 2003. In risposta alla dichiarazione relativa alla qualità redazionale della legislazione comunitaria, allegata all'atto finale della Conferenza intergovernativa del 1997, è stato approvato nel dicembre 1998 un accordo

interistituzionale che definisce linee direttrici destinate a migliorare la qualità redazionale della legislazione. Nel dicembre 2003 è stato approvato un nuovo accordo interistituzionale dal titolo "legiferare meglio" che va al di là della mera qualità redazionale.

Servizi d'interesse economico generale

I servizi d'interesse economico generale designano le attività commerciali che assolvono missioni d'interesse generale. A tal fine sono assoggettati dagli Stati membri ad obblighi specifici di servizio pubblico (articolo 86, ex articolo 90 del trattato CE). È questo in particolare il caso delle reti di trasporto, di energia e di comunicazione. Il trattato di Amsterdam ha inserito nel trattato CE l'articolo 16. Riconoscendo l'importanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione europea, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale di quest'ultima, l'articolo prescrive che tali servizi devono funzionare in base a principi e condizioni che consentono loro di assolvere i propri compiti. A norma dell'articolo 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell'Unione, questa riconosce e rispetta l'accesso ai servizi d'interesse economico generale.

Servizi d'interesse generale

I servizi d'interesse generale designano attività di servizio, commerciali o non, considerate di interesse generale dalle autorità pubbliche e soggette quindi ad obblighi specifici di servizio pubblico. Essi raggruppano le attività di servizio non economico (sistemi scolastici obbligatori, protezione sociale ecc.), nonché le funzioni inerenti alla potestà pubblica (sicurezza, giustizia, ecc.) ed i servizi di interesse economico generale (energia, comunicazioni, ecc.). Ricordiamo che le condizioni di cui all'articolo 86 (ex articolo 90) del trattato non si applicano alle due prime categorie (attività di servizio non economico e funzioni inerenti alla potestà pubblica). Nel maggio 2003, la Commissione europea ha adottato un libro verde sui servizi d'interesse generale in Europa, che ha dato adito a un dibattito sul ruolo dell'Unione europea nella promozione degli stessi e nella definizione dei loro obiettivi, nonché sul modo in cui tali servizi vengono organizzati, finanziati e valutati. In seguito a questo dibattito, nel maggio 2004 la Commissione ha adottato un libro bianco in cui illustra l'impostazione seguita dall'Unione europea per favorire lo sviluppo di servizi d'interesse generale. Il documento espone gli elementi salienti di una strategia volta a mettere a disposizione dei cittadini e delle imprese dell'Unione servizi d'interesse generale abbordabili e di qualità. A tal fine, la Commissione ha deciso di sviluppare e di continuare a seguire la sua impostazione settoriale senza ricorrere, per il momento, a una direttiva quadro.

Servizio pubblico

La nozione di servizio pubblico ha un duplice senso: può designare l'ente che produce il servizio, ovvero la missione d'interesse generale ad esso affidata. È al fine di favorire o permettere l'assolvimento della missione di interesse generale che specifici obblighi di servizio possono essere imposti dall'autorità pubblica all'ente che produce il servizio, ad esempio nel campo dei trasporti terrestri, aerei o ferroviari, ovvero, nel campo energetico, obblighi che possono essere esercitati a livello nazionale o regionale. Da notare che spesso si confonde a torto servizio pubblico con settore pubblico (ivi compresa la funzione pubblica) ossia missione e statuto, destinatario e proprietario.

Strategia di Lisbona

In occasione del Consiglio europeo di Lisbona (marzo 2000) i capi di Stato o di governo hanno avviato una strategia detta "di Lisbona" con lo scopo di fare dell'Unione europea (UE) l'economia più competitiva del mondo e di pervenire alla piena occupazione entro il 2010. Sviluppata nel corso di diversi Consigli europei successivi a quello di Lisbona, questa strategia si fonda su tre pilastri: il primo, economico che deve preparare la transizione verso un'economia competitiva, dinamica e fondata sulla conoscenza. L'accento è posto sulla necessità di adattarsi continuamente alle evoluzioni della società dell'informazione e sulle iniziative da incoraggiare in materia di ricerca e di sviluppo; un pilastro sociale che deve consentire di modernizzare il modello sociale europeo grazie all'investimento nelle risorse umane e alla lotta contro l'esclusione sociale. Gli Stati membri sono invitati a investire nell'istruzione e nella formazione, e a condurre una politica attiva per l'occupazione al fine di agevolare il passaggio all'economia della conoscenza; un pilastro ambientale aggiunto in occasione del Consiglio europeo di Goteborg nel giugno 2001 e che attira l'attenzione sul fatto che la crescita economica va dissociata dall'utilizzazione delle risorse naturali. Per raggiungere gli obiettivi fissati nel 2000 è stato stabilito un elenco di obiettivi quantificati. Poiché le politiche in questione rientrano quasi esclusivamente nelle competenze attribuite agli Stati membri, è stato messo in atto un metodo di coordinamento aperto che comprende l'elaborazione di piani d'azione nazionali. Al di là degli indirizzi di massima per le politiche economiche, la strategia di Lisbona prevede l'adattamento e il rafforzamento dei processi di coordinamento esistenti: il processo di Lussemburgo per l'occupazione, il processo di Cardiff per il funzionamento dei mercati (beni, servizi e capitali) e il processo di Colonia in merito al dialogo macroeconomico. Il bilancio a metà percorso realizzato nel 2005 da Wim Rok, ex primo ministro dei Paesi Bassi, ha dimostrato che gli indicatori utilizzati nell'ambito del metodo di coordinamento aperto hanno fatto perdere di vista la gerarchizzazione degli obiettivi e che i risultati raggiunti sono attenuati. Per tale motivo il Consiglio ha approvato un nuovo partenariato che mira a concentrare gli sforzi sulla realizzazione di una crescita più forte e durevole e la creazione di posti di lavoro più numerosi e di migliore qualità. Per quanto concerne l'attuazione, il processo di coordinamento è stato semplificato. Gli orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione sono presentati congiuntamente con gli orientamenti per le politiche macroeconomiche e microeconomiche e per un periodo di tre anni. Essi servono di base sia al programma comunitario di Lisbona che ai programmi nazionali di riforma. Questa semplificazione della programmazione consente di seguire l'attuazione della strategia sulla base di un unico rapporto sullo stato di avanzamento dei lavori.

Trasparenza (accesso ai documenti)

L'articolo 255 del trattato che istituisce la Comunità europea afferma il diritto di accesso ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione per ogni cittadino dell'Unione europea, nonché ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro. Il regolamento del 30 maggio 2001 attua questo diritto d'accesso ai documenti delle tre istituzioni. Tuttavia esso mantiene due tipi di eccezioni al principio: le ipotesi nelle quali il rifiuto all'accesso è previsto per legge (attentato alla sicurezza pubblica, alla difesa e alle relazioni internazionali, ecc.) e quelle in cui l'accesso è rifiutato (attentato alla protezione degli interessi commerciali di un privato, ecc.) fatto salvo un interesse pubblico prevalente che giustifichi la divulgazione del documento. Inoltre l'accesso ai documenti deve essere facilitato mediante la creazione di un registro pubblico elettronico. La nozione di trasparenza rinvia all'apertura delle istituzioni comunitarie

e alla chiarezza del loro funzionamento. La trasparenza è legata alla richiesta da parte dei cittadini di un accesso più ampio all'informazione e ai documenti dell'Unione europea, oltre che a una più intensa partecipazione al processo decisionale che favorirebbe un sentimento di vicinanza con l'Unione europea.

Unione economica e monetaria (UEM)

L'Unione economica e monetaria (UEM) designa un processo volto ad armonizzare le politiche economiche e monetarie degli Stati membri dell'Unione europea con l'obiettivo ultimo della creazione di una moneta unica, l'euro. Di essa si è occupata una conferenza intergovernativa (CIG) conclusasi a Maastricht nel dicembre del 1991. L'UEM è stata realizzata in tre fasi:

- fase n. 1 (dal 1° luglio 1990 al 31 dicembre 1993): libera circolazione dei capitali tra gli Stati membri; rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche ed intensificazione della cooperazione tra banche centrali;
- fase n. 2 (dal 1° gennaio 1994 al 30 dicembre 1998): convergenza delle politiche economiche e monetarie degli Stati membri (al fine di garantire la stabilità dei prezzi e finanze pubbliche sane); creazione dell'Istituto monetario europeo (IME) e successivamente, nel 1998, della Banca centrale europea (BCE);
- fase n. 3 (iniziata il 1° gennaio 1999): fissazione irrevocabile dei tassi di cambio e introduzione della moneta unica sui mercati dei cambi e per i pagamenti elettronici. Introduzione dell'euro fiduciario.

All'epoca del lancio della terza fase dell'UEM, undici Stati membri hanno adottato l'euro come moneta unica e due anni più tardi sono stati raggiunti dalla Grecia. La Slovenia è entrata nella zona euro il 1° gennaio 2007. Tre Stati membri non hanno adottato la moneta unica: il Regno Unito e la Danimarca, che beneficiano di una clausola di esenzione detta di "opt-out" e la Svezia che non ha introdotto l'euro in seguito ad un referendum negativo nel settembre 2003. Gli Stati che hanno aderito all'Unione il 1° maggio 2004 e il 1° gennaio 2007 sono tenuti ad adottare l'euro non appena soddisferanno tutti i criteri di convergenza. Non è stata accordata loro alcuna clausola di esenzione nei negoziati di adesione. Le sfide per garantire il successo a lungo termine dell'UEM sono il proseguimento del risanamento del bilancio e il coordinamento più stretto delle politiche economiche degli Stati membri.

BIBLIOGRAFIA

Direttiva 2006/123/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno [Gazzetta ufficiale L 376 del 27.12.2006]

Relazione della Commissione "Legiferare meglio 2006" COM(2007)286 definitivo

Risoluzione del Parlamento europeo del 20 maggio 2008 sulla strategia per la politica dei consumatori dell'Unione europea 2007-2013

Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea - COM (2007) 23 definitivo

Manuale per lo sportello unico a cura del Formez - Sportello Impresa e del Dipartimento della funzione pubblica

Programma Nazionale di Riforma (PNR) 2008-2010 per l'attuazione della Strategia di Lisbona, approvato dal Consiglio dei Ministri il 6 novembre 2008

The Global Competitiveness Report 2008-2009 – World Economic Forum – Table – Index 2008-2009

Plan d'action 2008 – Agence pour la simplification administrative (ASA), Federal Belgian Government

The public service in Germany: An overview – 2007 The Federal Ministry of the Interior

Rapport d'information transposition de la «directive services»

Delivering Better Regulation – HM Treasury Group Departmental Strategic Objectives 2008-2011

Delivering Regulatory Reform – Progress in the last 12 months – HM Government

Plan de Acción para la Reducción de la Cargas Administrativas – giugno 2008 Ministerio de Administraciones Públicas

Gazzetta Ufficiale n. 37 del 15 febbraio 2005 "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari"

Gazzetta Ufficiale n. 28 del 3 febbraio 2006, Regolamento per il funzionamento del Comitato tecnico permanente istituito presso il Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie dall'articolo 2, comma 4, della legge 4 febbraio 2005, n. 11

Gazzetta Ufficiale n. 28 del 3 febbraio 2006, Regolamento per il funzionamento del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE), istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai sensi dall'articolo 2 della legge 4 febbraio 2005, n. 11

Gazzetta ufficiale n. 159 dell'11 luglio 2007, Regolamento per il riordino degli organismi operanti nel Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, a norma dell'articolo 29 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248

WEBGRAFIA

Il portale dell'Unione Europea
http://europa.eu/index_it.htm

EUR-Lex
http://eur-lex.europa.eu/it/index.htm

Parlamento europeo
http://www.europarl.europa.eu/

Ministero per le Politiche Europee
http://www.politichecomunitarie.it/

Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione
http://www.funzionepubblica.it/

CNIPA Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione
http://www.cnipa.gov.it/site/it-IT/

http://www.simplification.fgov.be (BELGIO)

http://www.bund.de (GERMANIA)

http://www.gouv.fr (FRANCIA)

http://www.hm-treasury.gov.uk (REGNO UNITO)

http://www.map.es/index.html (SPAGNA)

ALLEGATI

ALLEGATO 1

Direttiva 2006/123/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno
Gazzetta ufficiale L 376 del 27.12.2006

DIRETTIVA 2006/123/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

del 12 dicembre 2006

relativa ai servizi nel mercato interno

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 47, paragrafo 2, prima e terza frase, e l'articolo 55,

vista la proposta della Commissione,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo [1],

visto il parere del Comitato delle regioni [2],

deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 del trattato [3],

considerando quanto segue:

(1) La Comunità mira a stabilire legami sempre più stretti tra gli Stati ed i popoli europei e a garantire il progresso economico e sociale. Conformemente all'articolo 14, paragrafo 2, del trattato il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne nel quale è assicurata la libera circolazione dei servizi. A norma dell'articolo 43 del trattato è assicurata la libertà di stabilimento. L'articolo 49 sancisce il diritto di prestare servizi all'interno della Comunità. L'eliminazione delle barriere allo sviluppo del settore dei servizi tra Stati membri costituisce uno strumento essenziale per rafforzare l'integrazione fra i popoli europei e per promuovere un progresso economico e sociale equilibrato e duraturo. Nell'eliminazione di questi ostacoli è essenziale garantire che lo sviluppo del settore dei servizi contribuisca all'adempimento dei compiti previsti dall'articolo 2 del trattato di promuovere nell'insieme della Comunità uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, la parità tra uomini e donne, una crescita sostenibile e non inflazionistica, un alto grado di competitività e di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di protezione dell'ambiente ed il miglioramento della qualità di quest'ultimo, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri.

(2) Una maggiore competitività del mercato dei servizi è essenziale per promuovere la crescita economica e creare posti di lavoro nell'Unione europea. Attualmente un elevato numero di ostacoli nel mercato interno impedisce ai prestatori, in particolare alle piccole e medie imprese (PMI), di espandersi oltre i confini nazionali e di sfruttare appieno il mercato unico. Tale situazione indebolisce la competitività globale dei prestatori dell'Unione europea. Un libero mercato che induca gli Stati membri ad eliminare le restrizioni alla circolazione transfrontaliera dei servizi, incrementando al tempo stesso la trasparenza e l'informazione dei consumatori, consentirebbe agli stessi una più ampia facoltà di scelta e migliori servizi a prezzi inferiori.

(3) La relazione della Commissione sullo «Stato del mercato interno dei servizi» ha elencato i numerosi ostacoli che impediscono o rallentano lo sviluppo dei servizi tra Stati membri, in particolare dei servizi prestati dalle PMI, le quali sono predominanti nel settore dei servizi. La relazione conclude che dieci anni dopo il previsto completamento del mercato interno esiste un notevole divario tra la visione di un'economia integrata per l'Unione europea e la realtà vissuta dai cittadini e dai prestatori europei. Gli ostacoli elencati riguardano un'ampia varietà di servizi in tutte le fasi dell'attività del prestatore e presentano numerose caratteristiche comuni, compreso il fatto di derivare spesso da procedure amministrative eccessivamente gravose, dall'incertezza giuridica che caratterizza le attività transfrontaliere e dalla mancanza di fiducia reciproca tra Stati membri.

(4) I servizi costituiscono il motore della crescita economica e rappresentano il 70 % del PIL e dei posti di lavoro nella maggior parte degli Stati membri, ma la frammentazione del mercato interno si ripercuote negativamente sul complesso dell'economia europea, in particolare sulla competitività delle PMI e la circolazione dei lavoratori, ed impedisce ai consumatori di avere accesso ad una maggiore scelta di servizi a prezzi competitivi. È importante sottolineare che il settore dei servizi costituisce un settore chiave in materia di occupazione, soprattutto per le donne, e che esse possono, pertanto, trarre enormi benefici dalle nuove opportunità offerte dal completamento del mercato interno dei servizi. Il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno sottolineato che l'eliminazione degli ostacoli giuridici alla realizzazione di un vero mercato interno costituisce una priorità per conseguire l'obiettivo stabilito dal Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000 di migliorare l'occupazione e la coesione sociale e di pervenire ad una crescita economica sostenibile allo scopo di

[1] GU C 221 del 8.9.2005, pag. 113.

[2] GU C 43 del 18.2.2005, pag. 18.

[3] Parere del Parlamento europeo del 16 febbraio 2006 (non ancora pubblicato nella Gazzetta ufficiale). Posizione comune del Consiglio del 24 luglio 2006 (GU C 270 E del 7.11.2006, pag. 1), posizione del Parlamento europeo del 15 novembre 2006 e decisione del Consiglio dell'11 dicembre 2006.

fare dell'Unione europea l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e più dinamica del mondo entro il 2010 con nuovi e migliori posti di lavoro. L'eliminazione di questi ostacoli, accompagnata da un avanzato modello sociale europeo, rappresenta pertanto una premessa per superare le difficoltà incontrate nell'attuazione dell'agenda di Lisbona e per rilanciare l'economia europea, soprattutto in termini di occupazione e investimento. È quindi importante realizzare un mercato unico dei servizi, mantenendo un equilibrio tra apertura dei mercati, servizi pubblici nonché diritti sociali e del consumatore.

(5) È necessario quindi eliminare gli ostacoli alla libertà di stabilimento dei prestatori negli Stati membri e alla libera circolazione dei servizi tra Stati membri nonché garantire ai destinatari e ai prestatori la certezza giuridica necessaria all'effettivo esercizio di queste due libertà fondamentali del trattato. Poiché gli ostacoli al mercato interno dei servizi riguardano tanto gli operatori che intendono stabilirsi in altri Stati membri quanto quelli che prestano un servizio in un altro Stato membro senza stabilirvisi, occorre permettere ai prestatori di sviluppare le proprie attività nel mercato interno stabilendosi in uno Stato membro o avvalendosi della libera circolazione dei servizi. I prestatori devono poter scegliere tra queste due libertà, in funzione della loro strategia di sviluppo in ciascuno Stato membro.

(6) Non è possibile eliminare questi ostacoli soltanto grazie all'applicazione diretta degli articoli 43 e 49 del trattato in quanto, da un lato, il trattamento caso per caso mediante l'avvio di procedimenti di infrazione nei confronti degli Stati membri interessati si rivelerebbe estremamente complesso da gestire per le istituzioni nazionali e comunitarie, in particolare dopo l'allargamento e, dall'altro lato, l'eliminazione di numerosi ostacoli richiede un coordinamento preliminare delle legislazioni nazionali, anche al fine di istituire una cooperazione amministrativa. Come è stato riconosciuto dal Parlamento europeo e dal Consiglio, un intervento legislativo comunitario permette di istituire un vero mercato interno dei servizi.

(7) La presente direttiva istituisce un quadro giuridico generale a vantaggio di un'ampia varietà di servizi pur tenendo conto nel contempo delle specificità di ogni tipo d'attività o di professione e del loro sistema di regolamentazione. Tale quadro giuridico si basa su un approccio dinamico e selettivo che consiste nell'eliminare in via prioritaria gli ostacoli che possono essere rimossi rapidamente e, per quanto riguarda gli altri ostacoli, nell'avviare un processo di valutazione, consultazione e armonizzazione complementare in merito a questioni specifiche grazie al quale sarà possibile modernizzare progressivamente ed in maniera coordinata i sistemi nazionali che disciplinano le attività di servizi, operazione indispensabile per realizzare un vero mercato interno dei servizi entro il 2010. È opportuno prevedere una combinazione equilibrata di misure che riguardano l'armonizzazione mirata, la cooperazione amministrativa, la disposizione sulla libera prestazione di servizi e che promuovono l'elaborazione di codici di condotta su determinate questioni. Questo coordinamento delle legislazioni nazionali dovrebbe garantire un grado elevato d'integrazione giuridica comunitaria ed un livello elevato di tutela degli obiettivi d'interesse generale, in particolare la tutela dei consumatori, che è fondamentale per stabilire la fiducia reciproca tra Stati membri. La presente direttiva prende altresì in considerazione altri obiettivi d'interesse generale, compresa la protezione dell'ambiente, la pubblica sicurezza e la sanità pubblica nonché la necessità di rispettare il diritto del lavoro.

(8) È opportuno che le disposizioni della presente direttiva relative alla libertà di stabilimento e alla libera circolazione dei servizi si applichino soltanto nella misura in cui le attività in questione sono aperte alla concorrenza e non obblighino pertanto gli Stati membri a liberalizzare i servizi d'interesse economico generale, a privatizzare gli enti pubblici che forniscono tali servizi o ad abolire i monopoli esistenti per quanto riguarda altre attività o certi servizi di distribuzione.

(9) La presente direttiva si applica unicamente ai requisiti che influenzano l'accesso all'attività di servizi o il suo esercizio. Pertanto essa non si applica a requisiti come le norme del codice stradale, le norme riguardanti lo sviluppo e l'uso delle terre, la pianificazione urbana e rurale, le regolamentazioni edilizie nonché le sanzioni amministrative comminate per inosservanza di tali norme che non disciplinano o non influenzano specificatamente l'attività di servizi, ma devono essere rispettate dai prestatori nello svolgimento della loro attività economica, alla stessa stregua dei singoli che agiscono a titolo privato.

(10) La presente direttiva non concerne i requisiti che disciplinano l'accesso ai finanziamenti pubblici per taluni prestatori. Tali requisiti comprendono in particolare quelli che stabiliscono le condizioni in base alle quali i prestatori hanno diritto a beneficiare di finanziamenti pubblici, comprese specifiche condizioni contrattuali, e in particolare le norme di qualità che vanno osservate per poter beneficiare dei finanziamenti pubblici, ad esempio per quanto riguarda i servizi sociali.

(11) La presente direttiva non pregiudica le misure adottate dagli Stati membri, conformemente al diritto comunitario, per quanto riguarda la protezione o la promozione della diversità linguistica e culturale e il pluralismo dei media, compresi i relativi finanziamenti. La presente direttiva non impedisce agli Stati membri di applicare le loro norme e i loro principi fondamentali in materia di libertà di stampa e di espressione. La presente direttiva non incide sulle norme legislative degli Stati membri che vietano la discriminazione in base alla nazionalità oppure per i motivi specificati all'articolo 13 del trattato.

(12) La presente direttiva è volta a creare un quadro giuridico per assicurare la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi tra gli Stati membri. Essa non armonizza né incide sul diritto penale. Gli Stati membri non dovrebbero poter limitare la libertà di fornire servizi applicando disposizioni di diritto penale che riguardano specificamente l'accesso ad un'attività di servizi o l'esercizio della stessa aggirando le norme stabilite nella presente direttiva.

(13) È altrettanto importante che la presente direttiva rispetti pienamente le iniziative comunitarie basate sull'articolo 137 del trattato al fine di conseguire gli obiettivi previsti all'articolo 136 del trattato per quanto riguarda la promozione dell'occupazione e il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro.

(14) La presente direttiva non incide sulle condizioni di lavoro e di occupazione, compresi i periodi massimi di lavoro e i periodi minimi di riposo, la durata minima delle ferie annuali retribuite, i salari minimi nonché la salute, la sicurezza e l'igiene sul lavoro, che gli Stati membri applicano in conformità del diritto comunitario; inoltre, la presente direttiva non incide sulle relazioni tra le parti sociali, compresi i diritti di negoziare e concludere accordi collettivi, di scioperare e di intraprendere azioni sindacali in conformità del diritto e delle prassi nazionali che rispettano il diritto comunitario, né si applica ai servizi forniti dalle agenzie di lavoro interinale. La presente direttiva non incide sulla normativa degli Stati membri in materia di sicurezza sociale.

(15) La presente direttiva rispetta l'esercizio dei diritti fondamentali applicabili negli Stati membri quali riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nelle relative spiegazioni, armonizzandoli con le libertà fondamentali di cui agli articoli 43 e 49 del trattato. Tali diritti fondamentali includono, fra l'altro, il diritto a intraprendere un'azione sindacale in conformità del diritto e delle prassi nazionali che rispettano il diritto comunitario.

(16) La presente direttiva riguarda soltanto i prestatori stabiliti in uno Stato membro e non tratta gli aspetti esterni. Essa non riguarda i negoziati nell'ambito di organizzazioni internazionali per gli scambi di servizi, in particolare nel quadro del GATS.

(17) La presente direttiva si applica soltanto ai servizi che sono prestati dietro corrispettivo economico. I servizi d'interesse generale non rientrano nella definizione di cui all'articolo 50 del trattato e sono pertanto esclusi dall'ambito di applicazione della presente direttiva. I servizi d'interesse economico generale sono servizi che, essendo prestati dietro corrispettivo economico, rientrano nell'ambito di applicazione della presente direttiva. Tuttavia, alcuni servizi d'interesse economico generale, per esempio quelli che possono esistere nel settore dei trasporti, sono esclusi dall'ambito di applicazione della presente direttiva, mentre altri servizi d'interesse economico generale, per esempio quelli che possono esistere nel settore postale, sono oggetto di una deroga alla disposizione sulla libera prestazione di servizi stabilita nella presente direttiva. La presente direttiva non riguarda il finanziamento dei servizi d'interesse economico generale e non si applica alle sovvenzioni concesse dagli Stati membri, in particolare nel settore sociale, in conformità delle norme comunitarie sulla concorrenza. La presente direttiva non si occupa del follow-up del Libro bianco della Commissione sui servizi d'interesse generale.

(18) Occorre escludere dal campo di applicazione della presente direttiva i servizi finanziari, essendo tali attività oggetto di una normativa comunitaria specifica volta a realizzare, al pari della presente direttiva, un vero mercato interno dei servizi. Pertanto, tale esclusione concerne tutti i servizi finanziari quali l'attività bancaria, il credito, l'assicurazione, compresa la riassicurazione, le pensioni professionali o individuali, i titoli, gli investimenti, i fondi, i servizi di pagamento e quelli di consulenza nel settore degli investimenti, compresi i servizi di cui all'allegato I della direttiva 2006/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, concernente l'accesso all'attività degli enti creditizi e al suo esercizio [1].

(19) Poiché nel 2002 è stata adottata una serie di atti normativi relativi ai servizi e alle reti di comunicazione elettronica nonché alle risorse e ai servizi associati, che ha istituito una disciplina volta ad agevolare l'accesso a tali attività nel mercato interno grazie, in particolare, all'eliminazione della maggior parte dei regimi di autorizzazione individuale, è necessario escludere le questioni disciplinate da tali atti dal campo di applicazione della presente direttiva.

(20) Le esclusioni dal campo di applicazione riguardanti le materie attinenti ai servizi di comunicazione elettronica oggetto delle direttive 2002/19/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime (direttiva accesso) [2], 2002/20/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (direttiva autorizzazioni) [3], 2002/21/CE del Parlamento europeo

[1] GU L 177 del 30.6.2006, pag. 1.
[2] GU L 108 del 24.4.2002, pag. 7.
[3] GU L 108 del 24.4.2002, pag. 21.

e del Consiglio, del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro) ([1]), 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale) ([2]) e 2002/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 2002, relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche (direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche) ([3]) si applicano non solo a questioni specificamente trattate in dette direttive, ma anche a questioni per le quali le direttive lasciano esplicitamente agli Stati membri la facoltà di adottare talune misure a livello nazionale.

(21) I servizi di trasporto, compresi i trasporti urbani, i taxi e le ambulanze nonché i servizi portuali, sono esclusi dal campo di applicazione della presente direttiva.

(22) L'esclusione dei servizi sanitari dall'ambito della presente direttiva dovrebbe comprendere i servizi sanitari e farmaceutici forniti da professionisti del settore sanitario ai propri pazienti per valutare, mantenere o ripristinare le loro condizioni di salute, laddove tali attività sono riservate a professioni del settore sanitario regolamentate nello Stato membro in cui i servizi vengono forniti.

(23) La presente direttiva non incide sul rimborso dei costi dei servizi sanitari prestati in uno Stato membro diverso da quello in cui il destinatario del servizio risiede. La Corte di giustizia ha in numerose occasioni esaminato la questione e riconosciuto i diritti del paziente. È importante affrontare la questione in un altro atto giuridico comunitario, a fini di maggiore certezza e chiarezza giuridica, nella misura in cui essa non sia già oggetto del regolamento (CEE) n. 1408/71 del Consiglio, del 14 giugno 1971, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità ([4]).

(24) Occorre altresì escludere dal campo di applicazione della presente direttiva i servizi audiovisivi, a prescindere dal modo di trasmissione, anche all'interno dei cinema. Inoltre, la presente direttiva non dovrebbe applicarsi agli aiuti erogati dagli Stati membri nel settore audiovisivo oggetto delle norme comunitarie sulla concorrenza.

(25) È opportuno escludere dal campo d'applicazione della presente direttiva i giochi con denaro, ivi comprese le lotterie e le scommesse, tenuto conto della natura specifica di tali attività che comportano da parte degli Stati membri l'attuazione di politiche di ordine pubblico e di tutela dei consumatori.

(26) La presente direttiva non osta all'applicazione dell'articolo 45 del trattato.

(27) La presente direttiva non dovrebbe applicarsi ai servizi sociali nel settore degli alloggi, dell'assistenza all'infanzia e del sostegno alle famiglie e alle persone bisognose, forniti dallo Stato a livello nazionale, regionale o locale da prestatori incaricati dallo Stato o da associazioni caritative riconosciute come tali dallo Stato per sostenere persone che si trovano in condizione di particolare bisogno a titolo permanente o temporaneo, perché hanno un reddito familiare insufficiente, o sono totalmente o parzialmente dipendenti e rischiano di essere emarginate. È opportuno che la presente direttiva non incida su tali servizi in quanto essi sono essenziali per garantire i diritti fondamentali alla dignità e all'integrità umana e costituiscono una manifestazione dei principi di coesione e solidarietà sociale.

(28) La presente direttiva non riguarda il finanziamento dei servizi sociali, né il sistema di aiuti ad esso collegato. Essa non incide sui criteri o le condizioni stabiliti dagli Stati membri per assicurare che tali servizi sociali effettivamente giovino all'interesse pubblico e alla coesione sociale. Inoltre la presente direttiva non dovrebbe incidere sul principio del servizio universale nell'ambito dei servizi sociali degli Stati membri.

(29) Poiché il trattato prevede basi giuridiche specifiche in materia fiscale e considerate le norme comunitarie già adottate in questo ambito, occorre escludere il settore fiscale dal campo di applicazione della presente direttiva.

(30) Esiste già un notevole corpus di norme comunitarie sulle attività di servizi. La presente direttiva viene ad aggiungersi all'acquis comunitario per completarlo. I conflitti tra la presente direttiva ed altri atti comunitari sono stati identificati e sono contemplati dalla presente direttiva, anche tramite deroghe. Tuttavia, occorre prevedere una regola che disciplini eventuali casi residui ed eccezionali in cui sussiste un conflitto tra una delle disposizioni della presente direttiva ed una disposizione di un altro atto comunitario. L'esistenza di un siffatto conflitto dovrebbe essere determinata nel rispetto delle norme del trattato relative al diritto di stabilimento ed alla libera circolazione dei servizi.

([1]) GU L 108 del 24.4.2002, pag. 33.
([2]) GU L 108 del 24.4.2002, pag. 51.
([3]) GU L 201 del 31.7.2002, pag. 37. Direttiva modificata dalla direttiva 2006/24/CE GU L 105 del 13.4.2006, pag. 54).
([4]) GU L 149 del 5.7.1971, pag. 2. Regolamento modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 629/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 114 del 27.4.2006, pag. 1).

(31) La presente direttiva è coerente con la direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali [1] e non pregiudica tale direttiva. Essa riguarda questioni diverse da quelle relative alle qualifiche professionali, quali l'assicurazione di responsabilità professionale, le comunicazioni commerciali, le attività multidisciplinari e la semplificazione amministrativa. Per quanto concerne la prestazione di servizi transfrontalieri a titolo temporaneo, una delle deroghe alla disposizione sulla libera prestazione di servizi previste dalla presente direttiva assicura che il titolo II sulla libera prestazione di servizi della direttiva 2005/36/CE resti impregiudicato. Pertanto, la disposizione sulla libera prestazione di servizi non incide su nessuna delle misure applicabili a norma di tale direttiva 2005/36/CE nello Stato membro in cui viene fornito un servizio.

(32) La presente direttiva è coerente con la legislazione comunitaria relativa alla tutela dei consumatori, come la direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2005 relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno (direttiva sulle pratiche commerciali sleali) [2] e il regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 ottobre 2004 sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori («regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori») [3].

(33) Tra i servizi oggetto della presente direttiva rientrano numerose attività in costante evoluzione, fra le quali figurano: i servizi alle imprese, quali i servizi di consulenza manageriale e gestionale, i servizi di certificazione e di collaudo, i servizi di gestione delle strutture, compresi i servizi di manutenzione degli uffici, i servizi di pubblicità o i servizi connessi alle assunzioni e i servizi degli agenti commerciali. Sono oggetto della presente direttiva anche i servizi prestati sia alle imprese sia ai consumatori, quali i servizi di consulenza legale o fiscale, i servizi collegati con il settore immobiliare, come le agenzie immobiliari, l'edilizia, compresi i servizi degli architetti, la distribuzione, l'organizzazione di fiere, il noleggio di auto, le agenzie di viaggi. Nell'ambito di applicazione della presente direttiva rientrano altresì i servizi ai consumatori, quali i servizi nel settore del turismo, compresi i servizi delle guide turistiche, i servizi ricreativi, i centri sportivi, i parchi di divertimento e, nella misura in cui non sono esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva, i servizi a domicilio, come l'assistenza agli anziani. Queste attività possono riguardare servizi che richiedono la vicinanza del prestatore e del destinatario della prestazione, servizi che comportano lo spostamento del destinatario o del prestatore e servizi che possono essere prestati a distanza, anche via Internet.

(34) Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, la valutazione di determinate attività, in particolare di quelle finanziate con fondi pubblici o esercitate da enti pubblici, deve essere effettuata, per stabilire se costituiscono un «servizio», caso per caso alla luce delle loro caratteristiche, in particolare del modo in cui sono prestate, organizzate e finanziate nello Stato membro interessato. La Corte di giustizia ha ritenuto che la caratteristica fondamentale della retribuzione sia rappresentata dal fatto che essa costituisce un corrispettivo economico per i servizi prestati, ed ha riconosciuto che la caratteristica della retribuzione è assente nelle attività svolte dallo Stato o per conto dello Stato senza corrispettivo economico nel quadro dei suoi doveri in ambito sociale, culturale, educativo e giudiziario, quali i corsi assicurati nel quadro del sistema nazionale di pubblica istruzione o la gestione di regimi di sicurezza sociale che non svolgono un'attività economica. Il pagamento di una tassa da parte dei destinatari, ad esempio una tassa di insegnamento o di iscrizione pagata dagli studenti per contribuire in parte alle spese di funzionamento di un sistema, non costituisce di per sé retribuzione in quanto il servizio continua ad essere essenzialmente finanziato con fondi pubblici. Queste attività non rientrano pertanto nella definizione di «servizio» di cui all'articolo 50 del trattato e sono quindi escluse dal campo d'applicazione della presente direttiva.

(35) Le attività sportive amatoriali senza scopo di lucro rivestono una notevole importanza sociale. Tali attività perseguono spesso finalità esclusivamente sociali o ricreative. Pertanto, esse non possono costituire un'attività economica ai sensi del diritto comunitario e non dovrebbero rientrare nel campo di applicazione della presente direttiva.

(36) La nozione di prestatore dovrebbe comprende qualsiasi persona fisica, avente la cittadinanza di uno Stato membro, o persona giuridica che esplica un'attività di servizio in tale Stato membro esercitando la libertà di stabilimento o la libera circolazione dei servizi. La nozione di prestatore quindi non dovrebbe limitarsi solo al caso in cui il servizio venga prestato attraverso le frontiere nell'ambito della libera circolazione dei servizi, ma dovrebbe comprendere anche la fattispecie in cui un operatore si stabilisce in uno Stato membro per svilupparvi le proprie attività di servizio. La nozione di prestatore, d'altra parte, non dovrebbe coprire il caso delle succursali di società di paesi terzi in uno Stato membro poiché, in conformità dell'articolo 48 del trattato, la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi si applicano soltanto alle società costituite conformemente alla legislazione di uno Stato membro e aventi la sede sociale, l'amministrazione centrale o il centro di attività principale all'interno della Comunità. Il concetto di destinatario dovrebbe coprire anche i cittadini di paesi terzi che beneficiano già di diritti loro conferiti da atti comunitari quali il regolamento (CEE) n. 1408/71, la direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo [4], il

[1] GU L 255 del 30.9.2005, pag. 22.

[2] GU L 149 dell'11.6.2005, pag. 22.

[3] GU L 364 del 9.12.2004, pag. 1. Regolamento modificato dalla direttiva 2005/29/CE.

[4] GU L 16 del 23.1.2004, pag. 44.

regolamento del Consiglio (CE) n. 859/2003 del Consiglio, del 14 maggio 2003, che estende le disposizioni del regolamento (CEE) n. 1408/71 e del regolamento (CEE) n. 574/72 ai cittadini di paesi terzi cui tali disposizioni non siano già applicabili unicamente a causa della nazionalità [1] e la direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri [2]. Inoltre, gli Stati membri possono estendere il concetto di destinatario ad altri cittadini di paesi terzi presenti sul loro territorio.

(37) Il luogo di stabilimento del prestatore dovrebbe essere determinato in conformità della giurisprudenza della Corte di giustizia, secondo la quale la nozione di stabilimento implica l'esercizio effettivo di un'attività economica per una durata di tempo indeterminata mediante l'insediamento in pianta stabile. Tale requisito può essere soddisfatto anche nel caso in cui una società sia costituita a tempo determinato o abbia in affitto un fabbricato o un impianto per lo svolgimento della sua attività. Esso può altresì essere soddisfatto allorché uno Stato membro rilasci autorizzazioni di durata limitata soltanto per particolari servizi. Lo stabilimento non deve necessariamente assumere la forma di una filiale, succursale o rappresentanza, ma può consistere in un ufficio gestito dal personale del prestatore o da una persona indipendente ma autorizzata ad agire su base permanente per conto dell'impresa, come nel caso di una rappresentanza. Secondo questa definizione, che comporta l'esercizio effettivo di un'attività economica nel luogo di stabilimento del prestatore di servizi, una semplice casella postale non costituisce uno stabilimento. Se uno stesso prestatore ha più luoghi di stabilimento, è importante determinare da quale luogo di stabilimento è prestato il servizio effettivo in questione. Nei casi in cui è difficile determinare da quale dei vari luoghi di stabilimento un determinato servizio è prestato, tale luogo è quello in cui il prestatore ha il centro delle sue attività per quanto concerne tale servizio specifico.

(38) La nozione di «persona giuridica» secondo le disposizioni del trattato in materia di stabilimento lascia agli operatori la libertà di scegliere la forma giuridica che ritengono opportuna per svolgere la loro attività. Di conseguenza, per «persone giuridiche» ai sensi del trattato si intendono tutte le entità costituite conformemente al diritto di uno Stato membro o da esso disciplinate, a prescindere dalla loro forma giuridica.

(39) La nozione di regime di autorizzazione dovrebbe comprendere, in particolare, le procedure amministrative per il rilascio di autorizzazioni, licenze, approvazioni o concessioni, ma anche l'obbligo, per potere esercitare l'attività, di essere iscritto in un albo professionale, in un registro, ruolo o in una banca dati, di essere convenzionato con un organismo o di ottenere una tessera professionale. L'autorizzazione può essere concessa non solo in base ad una decisione formale, ma anche in base ad una decisione implicita derivante, ad esempio, dal silenzio dell'autorità competente o dal fatto che l'interessato debba attendere l'avviso di ricevimento di una dichiarazione per iniziare l'attività o affinché quest'ultima sia legittima.

(40) La nozione di «motivi imperativi di interesse generale» cui fanno riferimento alcune disposizioni della presente direttiva è stata progressivamente elaborata dalla Corte di giustizia nella propria giurisprudenza relativa agli articoli 43 e 49 del trattato, e potrebbe continuare ad evolvere. La nozione, come riconosciuto nella giurisprudenza della Corte di giustizia, copre almeno i seguenti motivi: l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza e la sanità pubblica ai sensi degli articoli 46 e 55 del trattato, il mantenimento dell'ordine sociale, gli obiettivi di politica sociale, la tutela dei destinatari di servizi, la tutela dei consumatori, la tutela dei lavoratori, compresa la protezione sociale dei lavoratori, il benessere degli animali, la salvaguardia dell'equilibrio finanziario del regime di sicurezza sociale, la prevenzione della frode, la prevenzione della concorrenza sleale, la protezione dell'ambiente e dell'ambiente urbano, compreso l'assetto territoriale in ambito urbano e rurale, la tutela dei creditori, la salvaguardia della sana amministrazione della giustizia, la sicurezza stradale, la tutela della proprietà intellettuale, gli obiettivi di politica culturale, compresa la salvaguardia della libertà di espressione dei vari elementi presenti nella società e, in particolare, dei valori sociali, culturali, religiosi e filosofici, la necessità di assicurare un elevato livello di istruzione, il mantenimento del pluralismo della stampa e la politica di promozione della lingua nazionale, la conservazione del patrimonio nazionale storico e artistico, e la politica veterinaria.

(41) Il concetto di «ordine pubblico», come interpretato dalla Corte di giustizia, comprende la protezione contro una minaccia effettiva e sufficientemente grave per uno degli interessi fondamentali della collettività e può includere, in particolare, questioni legate alla dignità umana, alla tutela dei minori e degli adulti vulnerabili ed al benessere degli animali. Analogamente, la nozione di pubblica sicurezza comprende le questioni di incolumità pubblica.

(42) Le norme relative alle procedure amministrative non dovrebbero mirare ad armonizzare le procedure amministrative, ma a sopprimere regimi di autorizzazione, procedure e formalità eccessivamente onerosi che ostacolano la libertà di stabilimento e la creazione di nuove società di servizi che ne derivano.

[1] GU L 124 del 20.5.2003, pag. 1.
[2] GU L 158 del 30.4.2004, pag. 77.

(43) Una delle principali difficoltà incontrate, in particolare dalle PMI, nell'accesso alle attività di servizi e nel loro esercizio è rappresentato dalla complessità, dalla lunghezza e dall'incertezza giuridica delle procedure amministrative. Per questa ragione, sul modello di alcune iniziative in materia di modernizzazione delle buone pratiche amministrative avviate a livello comunitario e nazionale, è necessario stabilire principi di semplificazione amministrativa, in particolare mediante la limitazione dell'obbligo di autorizzazione preliminare ai casi in cui essa è indispensabile e l'introduzione del principio della tacita autorizzazione da parte delle autorità competenti allo scadere di un determinato termine. Tale azione di modernizzazione, pur mantenendo gli obblighi di trasparenza e di aggiornamento delle informazioni relative agli operatori, ha il fine di eliminare i ritardi, i costi e gli effetti dissuasivi che derivano, ad esempio, da procedure non necessarie o eccessivamente complesse e onerose, dalla duplicazione delle procedure, dalle complicazioni burocratiche nella presentazione di documenti, dall'abuso di potere da parte delle autorità competenti, dai termini di risposta non precisati o eccessivamente lunghi, dalla validità limitata dell'autorizzazione rilasciata o da costi e sanzioni sproporzionati. Tali pratiche hanno effetti dissuasivi particolarmente rilevanti nel caso dei prestatori che intendono sviluppare le loro attività in altri Stati membri e che avvertono l'esigenza di una modernizzazione coordinata in un mercato interno allargato a venticinque Stati membri.

(44) Gli Stati membri dovrebbero introdurre, se del caso, formulari armonizzati a livello comunitario, definiti dalla Commissione, equipollenti ai certificati, agli attestati o ad eventuali altri documenti in materia di stabilimento.

(45) Per valutare la necessità di semplificare le procedure e le formalità gli Stati membri dovrebbero poter in particolare tener conto della necessità, del numero, degli eventuali doppioni, dei costi, della chiarezza e dell'accessibilità di tali procedure e formalità nonché dei ritardi e delle difficoltà pratiche cui potrebbero dar luogo per il prestatore in questione.

(46) Per agevolare l'accesso alle attività di servizi e il loro esercizio nel mercato interno, è necessario fissare l'obiettivo, comune a tutti gli Stati membri, di una semplificazione amministrativa e prevedere disposizioni riguardanti, in particolare, gli sportelli unici, il diritto all'informazione, le procedure per via elettronica e la definizione di un quadro per i regimi di autorizzazione. Altre misure adottate a livello nazionale per raggiungere quest'obiettivo potrebbero consistere nel ridurre il numero delle procedure e formalità applicabili alle attività di servizi, limitandole a quelle indispensabili per conseguire un obiettivo di interesse generale e che non rappresentano, per contenuto o finalità, dei doppioni.

(47) Ai fini della semplificazione amministrativa, è opportuno evitare di imporre in maniera generale requisiti formali, quali la presentazione di documenti originali, di copie autenticate o di una traduzione autenticata, tranne qualora ciò sia giustificato obiettivamente da un motivo imperativo di interesse generale, come la tutela dei lavoratori, la sanità pubblica, la protezione dell'ambiente o la protezione dei consumatori. Occorre inoltre garantire che un'autorizzazione dia normalmente accesso ad un'attività di servizi, o al suo esercizio, su tutto il territorio nazionale a meno che un motivo imperativo di interesse generale non giustifichi obiettivamente un'autorizzazione specifica per ogni stabilimento, ad esempio nel caso di ogni insediamento di grandi centri commerciali, o un'autorizzazione limitata ad una parte specifica del territorio nazionale.

(48) Al fine di semplificare ulteriormente le procedure amministrative è opportuno fare in modo che ogni prestatore abbia un interlocutore unico tramite il quale espletare tutte le procedure e formalità (in prosieguo: sportello unico). Il numero degli sportelli unici per Stato membro può variare secondo le competenze regionali o locali o in funzione delle attività interessate. La creazione degli sportelli unici, infatti, non dovrebbe interferire nella divisione dei compiti tra le autorità competenti in seno ad ogni sistema nazionale. Quando la competenza spetta a diverse autorità a livello regionale o locale, una di esse può assumersi il ruolo di sportello unico e coordinare le attività con le altre autorità. Gli sportelli unici possono essere costituiti non soltanto da autorità amministrative ma anche da camere di commercio e dell'artigianato ovvero da organismi o ordini professionali o enti privati ai quali uno Stato membro ha deciso di affidare questa funzione. Gli sportelli unici sono destinati a svolgere un ruolo importante di assistenza al prestatore sia come autorità direttamente competente a rilasciare i documenti necessari per accedere ad un'attività di servizio sia come intermediario tra il prestatore e le autorità direttamente competenti.

(49) La tassa che può essere riscossa dagli sportelli unici dovrebbe essere proporzionale al costo delle procedure e formalità espletate. Ciò non dovrebbe impedire che gli Stati membri affidino allo sportello unico la riscossione di altri oneri amministrativi come quelli degli organi di controllo.

(50) È necessario che i prestatori e i destinatari abbiano un agevole accesso a taluni tipi di informazione. Ciascuno Stato membro dovrebbe determinare le modalità con le quali fornire informazioni a prestatori e destinatari nell'ambito della presente direttiva. In particolare, gli Stati membri possono ottemperare all'obbligo di garantire che le informazioni pertinenti siano facilmente accessibili ai prestatori e destinatari consentendo al pubblico l'accesso a tali informazioni attraverso un sito web. Le informazioni dovrebbero essere comunicate in modo chiaro e univoco.

(51) L'informazione fornita a prestatori e destinatari dovrebbe includere, in particolare, informazioni relative alle procedure e alle formalità, ai dati delle autorità competenti, alle condizioni di accesso ai registri pubblici e alle banche dati pubbliche nonché informazioni concernenti le possibilità di ricorso disponibili e gli estremi delle associazioni e delle organizzazioni presso le quali i prestatori o i destinatari possono ricevere assistenza pratica. L'obbligo delle autorità competenti di assistere prestatori e destinatari non comprende l'assistenza giuridica per singoli casi. Tuttavia, dovrebbero essere fornite informazioni generali sulla maniera in cui i requisiti sono normalmente interpretati o applicati. Spetta del pari agli Stati membri dirimere questioni quali la responsabilità in caso di comunicazione di informazioni errate o fuorvianti.

(52) La realizzazione in tempi ragionevolmente brevi di un sistema di procedure e di formalità espletate per via elettronica costituirà la condicio sine qua non della semplificazione amministrativa nel settore delle attività di servizi, a beneficio dei prestatori, dei destinatari e delle autorità competenti. Per ottemperare all'obbligo vigente in relazione ai risultati, può rivelarsi necessario adattare le legislazioni e le altre regolamentazioni nazionali applicabili ai servizi. Tale obbligo non osta a che gli Stati membri offrano, oltre a mezzi elettronici, altri strumenti per espletare tali procedure e formalità. Il fatto che tali procedure e formalità debbano poter essere espletate a distanza richiede, in particolare, che gli Stati membri provvedano affinché ciò possa avvenire a livello transfrontaliero. Restano escluse da tale obbligo le procedure o le formalità che, per loro natura, non possono essere espletate a distanza. Inoltre, ciò non interferisce con la legislazione degli Stati membri sull'uso delle lingue.

(53) Ai fini del rilascio di licenze per talune attività di servizi l'autorità competente può richiedere un colloquio con il richiedente al fine di valutarne l'integrità personale e l'idoneità a svolgere l'attività in questione. In questi casi, l'espletamento delle formalità per via elettronica potrebbe non essere appropriato.

(54) La possibilità di avere accesso ad un'attività di servizi dovrebbe essere subordinata al rilascio di un'autorizzazione da parte delle autorità competenti soltanto se ciò è conforme ai principi di non discriminazione, di necessità e di proporzionalità. Ciò significa, in particolare, che l'imposizione di un'autorizzazione dovrebbe essere ammissibile soltanto nei casi in cui un controllo a posteriori non sarebbe efficace a causa dell'impossibilità di constatare a posteriori le carenze dei servizi interessati e tenuto debito conto dei rischi e dei pericoli che potrebbero risultare dall'assenza di un controllo a priori. Queste disposizioni della direttiva non possono tuttavia giustificare regimi di autorizzazione che sono vietati da altri atti comunitari, quali la direttiva 1999/93/CE del 13 dicembre 1999 del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ad un quadro comunitario per le firme elettroniche [1] o la direttiva 2000/31/CE dell'8 giugno 2000 del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno («direttiva sul commercio elettronico») [2]. I risultati del processo di valutazione reciproca consentiranno di determinare a livello comunitario i tipi di attività per le quali i regimi di autorizzazione dovrebbero essere soppressi.

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

(56) Conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia, la sanità pubblica, la tutela dei consumatori, la salute degli animali e la protezione dell'ambiente urbano costituiscono motivi imperativi di interesse generale. Tali motivi imperativi possono giustificare l'applicazione di regimi di autorizzazione e altre restrizioni. Tuttavia, tali regimi di autorizzazione o restrizioni non dovrebbero discriminare in base alla nazionalità. Inoltre, dovrebbero essere sempre rispettati i principi di necessità e proporzionalità.

(57) Le disposizioni della presente direttiva relative ai regimi di autorizzazione dovrebbero riguardare i casi in cui l'accesso ad un'attività di servizio o il suo esercizio da parte di operatori richieda la decisione di un'autorità competente. Ciò non riguarda né le decisioni delle autorità competenti relative all'istituzione di un ente pubblico o privato per la prestazione di un servizio particolare, né la conclusione di contratti da parte delle autorità competenti per la prestazione di un servizio particolare, che è disciplinata dalle norme sugli appalti pubblici, poiché la presente direttiva non si occupa di tali norme.

(58) Per agevolare l'accesso alle attività di servizi e il loro esercizio è importante valutare i regimi di autorizzazione e la relativa motivazione e redigere una relazione al riguardo. Quest'obbligo di relazione riguarda solo l'esistenza dei regimi di autorizzazione e non i criteri e le condizioni di rilascio dell'autorizzazione stessa.

[1] GU L 13 del 19.1.2000, pag. 12.
[2] GU L 178 del 17.7.2000, pag. 1.

(59) L'autorizzazione dovrebbe di regola consentire al prestatore di avere accesso all'attività di servizio o di esercitare tale attività in tutto il territorio nazionale, a meno che un limite territoriale sia giustificato da un motivo imperativo di interesse generale. Ad esempio, la protezione dell'ambiente può giustificare la necessità di ottenere una singola autorizzazione per ciascuna installazione sul territorio nazionale. Tale disposizione non dovrebbe pregiudicare le competenze regionali o locali per la concessione di autorizzazioni all'interno degli Stati membri.

(60) La presente direttiva, e in particolare le disposizioni concernenti i regimi di autorizzazione e la portata territoriale di un'autorizzazione, non pregiudica la ripartizione delle competenze regionali o locali all'interno di uno Stato membro, compresa l'autonomia regionale e locale e l'impiego di lingue ufficiali.

(61) La disposizione relativa al divieto di duplicazione delle condizioni di rilascio dell'autorizzazione non dovrebbe ostare a che gli Stati membri applichino le proprie condizioni specificate nel regime di autorizzazione. Essa dovrebbe prescrivere solo che le autorità competenti, nell'esaminare se le condizioni siano soddisfatte dal richiedente, prendano in considerazione le condizioni equivalenti già soddisfatte dal richiedente in un altro Stato membro. Questa disposizione non dovrebbe prescrivere che siano applicate le condizioni di rilascio dell'autorizzazione previste dal regime di autorizzazione di un altro Stato membro.

(62) Nel caso in cui il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche, è opportuno prevedere una procedura di selezione tra diversi candidati potenziali, al fine di sviluppare, tramite la libera concorrenza, la qualità e le condizioni di offerta di servizi a disposizione degli utenti. Tale procedura dovrebbe offrire garanzie di trasparenza e di imparzialità e l'autorizzazione così rilasciata non dovrebbe avere una durata eccessiva, non dovrebbe poter essere rinnovata automaticamente o conferire vantaggi al prestatore uscente. In particolare, la durata dell'autorizzazione concessa dovrebbe essere fissata in modo da non restringere o limitare la libera concorrenza al di là di quanto è necessario per garantire l'ammortamento degli investimenti e la remunerazione equa dei capitali investiti. La presente disposizione non dovrebbe ostare a che gli Stati membri limitino il numero di autorizzazioni per ragioni diverse dalla scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche. Le autorizzazioni in questione dovrebbero comunque ottemperare alle altre disposizioni della presente direttiva relative ai regimi di autorizzazione.

(63) Qualora non siano previsti regimi diversi, in mancanza di risposta entro un determinato termine, l'autorizzazione si dovrebbe considerare rilasciata. Per determinate attività possono tuttavia essere previsti regimi diversi se ciò è obiettivamente giustificato da motivi imperativi di interesse generale, ivi compresi interessi legittimi di terzi. Tali regimi potrebbero comprendere norme nazionali secondo cui, in mancanza di risposta da parte dell'autorità competente, la domanda si considera respinta; tale rifiuto è impugnabile di fronte alle giurisdizioni competenti.

(64) Al fine della creazione di un vero mercato interno dei servizi è necessario sopprimere le restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera circolazione dei servizi ancora presenti nella legislazione di taluni Stati membri e incompatibili, rispettivamente, con gli articoli 43 e 49 del trattato. Le restrizioni da vietare incidono in modo particolare sul mercato interno dei servizi e dovrebbero essere al più presto eliminate in modo sistematico.

(65) La libertà di stabilimento è basata, in particolare, sul principio della parità di trattamento che non soltanto comporta il divieto di ogni forma di discriminazione fondata sulla cittadinanza, ma anche qualsiasi forma di discriminazione indiretta basata su criteri diversi ma tali da portare di fatto allo stesso risultato. L'accesso ad un'attività di servizi o il suo esercizio in uno Stato membro, a titolo principale come a titolo secondario, non dovrebbero quindi essere subordinati a criteri quali il luogo di stabilimento, di residenza, di domicilio o di prestazione principale dell'attività. Tali criteri non dovrebbero contemplare tuttavia i requisiti secondo cui è obbligatoria la presenza di un prestatore o di un suo dipendente o rappresentante nell'esercizio della sua attività se ciò è giustificato da motivi imperativi di interesse pubblico. Uno Stato membro non dovrebbe inoltre limitare la capacità giuridica e la capacità processuale delle società costituite conformemente alla legislazione di un altro Stato membro sul cui territorio queste hanno lo stabilimento principale. Inoltre, uno Stato membro non dovrebbe poter prevedere forme di vantaggio per prestatori che abbiano un legame particolare con un contesto socioeconomico nazionale o locale, né limitare in funzione del luogo di stabilimento del prestatore la facoltà di quest'ultimo di acquisire, usare o alienare diritti e beni o di accedere alle diverse forme di credito e di alloggio, nella misura in cui queste facoltà sono utili all'accesso alla sua attività o all'esercizio effettivo della stessa.

(66) L'accesso a, o l'esercizio di, un'attività di servizi sul territorio di uno Stato membro non dovrebbe essere soggetto ad una prova economica. Il divieto di richiedere una dimostrazione della capacità economica come condizione per la concessione di un'autorizzazione riguarda le prove economiche in quanto tali e non gli altri requisiti giustificati obiettivamente da motivi imperativi di interesse generale, come la tutela dell'ambiente urbano, la politica sociale e gli obiettivi in materia di sanità pubblica. Tale divieto dovrebbe lasciare impregiudicato l'esercizio delle competenze delle autorità preposte all'applicazione del diritto della concorrenza.

(67) Per quanto concerne le assicurazioni o le garanzie finanziarie, il divieto di prevedere requisiti dovrebbe riguardare solo l'obbligo che le assicurazioni o le garanzie finanziarie prescritte provengano da un'istituzione finanziaria stabilita nello Stato membro in questione.

(68) Per quanto concerne la precedente iscrizione in un registro, il divieto di imporre requisiti dovrebbe riguardare solo l'obbligo per il prestatore di essere stato iscritto per un determinato periodo in un registro dello Stato membro in questione prima dello stabilimento.

(69) Al fine di coordinare la modernizzazione delle norme e regolamentazioni nazionali in modo coerente con le esigenze del mercato interno, è necessario valutare taluni requisiti nazionali non discriminatori che, per le loro caratteristiche proprie, potrebbero sensibilmente limitare, se non addirittura impedire, l'accesso a un'attività o il suo esercizio nell'ambito della libertà di stabilimento. Tale processo di valutazione dovrebbe essere limitato alla compatibilità di detti requisiti con i criteri già stabiliti dalla Corte di giustizia in materia di libertà di stabilimento. Esso non riguarda l'applicazione del diritto comunitario della concorrenza. Detti requisiti, qualora siano discriminatori o non giustificati obiettivamente da motivi imperativi di interesse generale o sproporzionati, devono essere soppressi o modificati. L'esito di tale valutazione sarà diverso a seconda della natura delle attività e dell'interesse generale considerati. In particolare, conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia, tali requisiti potrebbero essere pienamente giustificati quando perseguono obiettivi di politica sociale.

(70) Ai fini della presente direttiva e fatto salvo l'articolo 16 del trattato, possono essere considerati servizi d'interesse economico generale soltanto i servizi la cui fornitura costituisca adempimento di una specifica missione d'interesse pubblico affidata al prestatore dallo Stato membro interessato. Tale affidamento dovrebbe essere effettuato mediante uno o più atti, la cui forma è stabilita da ciascuno Stato membro, e precisare la natura di tale specifica missione.

(71) La procedura di valutazione reciproca prevista dalla presente direttiva non dovrebbe pregiudicare la libertà degli Stati membri di stabilire nei rispettivi ordinamenti giuridici un elevato livello di tutela degli interessi generali, in particolare per quanto riguarda gli obiettivi di politica sociale. Inoltre, è necessario che il processo di valutazione reciproca tenga pienamente conto delle specificità dei servizi di interesse economico generale e delle funzioni particolari a essi assegnate. Tali specificità possono giustificare talune restrizioni alla libertà di stabilimento, soprattutto quando tali restrizioni mirino alla protezione della sanità pubblica e ad obiettivi di politica sociale e qualora soddisfino le condizioni di cui all'articolo 15, paragrafo 3, lettere a), b) e c). Ad esempio, per quanto riguarda l'obbligo di assumere una specifica forma giuridica al fine di prestare determinati servizi in campo sociale, la Corte di giustizia ha già riconosciuto che può essere giustificato imporre al prestatore il requisito di non avere scopo di lucro.

(72) I servizi d'interesse economico generale sono correlati a compiti importanti relativi alla coesione sociale e territoriale. La realizzazione di tali compiti non dovrebbe essere ostacolata dal processo di valutazione previsto dalla presente direttiva. Tale processo non dovrebbe incidere sui requisiti necessari per la realizzazione dei compiti in questione mentre occorre al contempo esaminare la questione delle restrizioni ingiustificate alla libertà di stabilimento.

(73) Fra i requisiti da prendere in esame figurano i regimi nazionali che, per motivi diversi da quelli relativi alle qualifiche professionali, riservano a prestatori particolari l'accesso a talune attività. Tali requisiti comprendono gli obblighi che impongono al prestatore di avere un determinato status giuridico, in particolare di essere una persona giuridica, una società di persone, un'organizzazione senza scopo di lucro o una società di proprietà di sole persone fisiche, e gli obblighi in materia di partecipazione azionaria in una società, in particolare l'obbligo di disporre di un capitale minimo per determinate attività di servizi oppure di avere una particolare qualifica per detenere capitale in determinate società o per gestirle. La valutazione della compatibilità delle tariffe obbligatorie minime e/o massime con la libertà di stabilimento riguarda soltanto le tariffe specificamente imposte dalle autorità competenti per la prestazione di determinati servizi e non, ad esempio, le norme generali in materia di determinazione dei prezzi, ad esempio per la locazione di immobili.

(74) Il processo di valutazione reciproca implica che nel periodo di recepimento gli Stati membri debbano procedere ad un esame («screening») della loro legislazione per determinare l'eventuale presenza dei summenzionati requisiti nel loro ordinamento giuridico e, prima dello scadere del periodo di recepimento, debbano elaborare una relazione sui risultati di tale esame. Ogni relazione sarà trasmessa a tutti gli altri Stati membri e a tutte le parti interessate. Gli Stati membri disporranno allora di sei mesi per trasmettere le loro osservazioni in materia. Entro l'anno successivo alla data di recepimento della presente direttiva, la Commissione elaborerà una relazione di sintesi corredandola, se del caso, di proposte riguardanti ulteriori iniziative. Se necessario, la Commissione assisterà gli Stati membri nella definizione di una metodologia comune, con la loro collaborazione.

(75) Il fatto che la presente direttiva specifichi un certo numero di requisiti che gli Stati membri devono sopprimere o valutare nel corso del periodo di recepimento lascia impregiudicate le procedure di infrazione che possono essere avviate nei confronti di uno Stato membro che ha mancato di ottemperare agli obblighi derivanti dagli articoli 43 o 49 del trattato.

(76) La presente direttiva non riguarda l'applicazione degli articoli 28, 29 e 30 del trattato relativi alla libera circolazione delle merci. Le restrizioni vietate in forza della disposizione sulla libera prestazione di servizi riguardano i requisiti applicabili all'accesso alle attività di servizi o al loro esercizio e non quelli applicabili alle merci in quanto tali.

(77) Quando un operatore si sposta in un altro Stato membro per esercitarvi un'attività di servizi occorre distinguere le situazioni che rientrano nella libertà di stabilimento da quelle coperte, a motivo del carattere temporaneo dell'attività considerata, dalla libera circolazione dei servizi. Per quanto concerne la distinzione tra la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia l'elemento chiave è lo stabilimento o meno dell'operatore nello Stato membro in cui presta il servizio in questione. Se l'operatore è stabilito nello Stato membro in cui presta i suoi servizi, rientra nel campo di applicazione della libertà di stabilimento. Se invece non è stabilito nello Stato membro in cui viene fornito il servizio, le sue attività sono oggetto della libera circolazione dei servizi. Secondo la giurisprudenza costante della Corte di giustizia, occorre valutare il carattere temporaneo delle attività considerate non solo in funzione della durata della prestazione, ma anche in funzione della sua regolarità, periodicità o continuità. Il carattere temporaneo della prestazione non dovrebbe in ogni caso escludere che il prestatore possa dotarsi, nello Stato membro in cui è fornito il servizio, di una determinata infrastruttura, come un ufficio o uno studio, nella misura in cui tale infrastruttura è necessaria per l'esecuzione della prestazione in questione.

(78) Al fine di garantire la realizzazione efficace della libera circolazione dei servizi e di garantire ai destinatari e ai prestatori la possibilità di beneficiare e di fornire servizi nell'insieme della Comunità senza l'ostacolo delle frontiere, è opportuno chiarire in che misura possono essere imposti gli obblighi previsti dalla legislazione dello Stato membro in cui viene prestato il servizio. È necessario prevedere che la disposizione sulla libera prestazione di servizi non impedisce allo Stato membro nel quale viene prestato il servizio di applicare, in conformità dei principi di cui all'articolo 16, paragrafo 1, lettere da a) a c), i propri requisiti specifici per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza o per la tutela della salute pubblica o dell'ambiente.

(79) La Corte di giustizia ha costantemente ritenuto che uno Stato membro conserva il diritto di adottare misure atte ad impedire ai prestatori di trarre profitto abusivamente dai principi del mercato interno. Gli abusi commessi da un prestatore dovrebbero essere stabiliti caso per caso.

(80) È necessario provvedere affinché i prestatori possano prendere con sé attrezzature che sono parte integrante della prestazione del loro servizio allorché si spostano per prestare servizi in un altro Stato membro. In particolare, è importante evitare le fattispecie in cui sarebbe impossibile prestare il servizio in quanto manca l'attrezzatura, le situazioni in cui i prestatori sostengono costi aggiuntivi, ad esempio perché affittano o acquistano attrezzature diverse rispetto a quelle che utilizzano abitualmente ovvero perché debbono modificare significativamente, rispetto alle loro abitudini, il modo in cui svolgono la loro attività.

(81) La nozione di attrezzatura non si riferisce ad oggetti materiali che sono forniti dal prestatore al cliente o che diventano parte integrante di un oggetto materiale in esito all'attività di servizi, come i materiali edilizi o i pezzi di ricambio, o che sono consumati o abbandonati in loco nel corso delle prestazioni di servizi, come i carburanti, gli esplosivi, i fuochi d'artificio, i pesticidi, i veleni o i medicinali.

(82) Le disposizioni della presente direttiva non dovrebbero pregiudicare l'applicazione da parte di uno Stato membro di norme in materia di condizioni di occupazione. Le norme derivanti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative dovrebbero, conformemente al trattato, essere giustificate da ragioni attinenti alla tutela dei lavoratori, non discriminatorie, necessarie e proporzionate, secondo l'interpretazione della Corte di giustizia, nonché conformi ad altre normative comunitarie pertinenti.

(83) Occorre prevedere che si possa derogare alla disposizione sulla libera prestazione di servizi soltanto nei settori oggetto di deroghe. Tali deroghe sono necessarie per tener conto del grado di integrazione del mercato interno o di talune norme comunitarie relative ai servizi che prevedono che un prestatore sia soggetto ad una legislazione diversa da quella dello Stato membro di stabilimento. Inoltre, a titolo eccezionale, dovrebbero altresì essere prese misure nei confronti di un prestatore in taluni casi specifici e a determinate condizioni sostanziali e procedurali rigorose. Inoltre, le restrizioni alla libera circolazione dei servizi dovrebbero essere consentite, in via eccezionale, soltanto se conformi ai diritti fondamentali che, fanno parte integrante dei principi generali di diritto sanciti nell'ordinamento giuridico della Comunità.

(84) La deroga alla disposizione sulla libera prestazione di servizi relativa ai servizi postali dovrebbe applicarsi sia alle attività riservate al prestatore del servizio universale che ad altri servizi postali.

(85) La deroga alla disposizione sulla libera prestazione di servizi relativa al recupero giudiziario dei crediti e il riferimento ad un eventuale futuro strumento di armonizzazione riguardano soltanto l'accesso ad attività che consistono, in particolare, nel promuovere dinanzi ad un giudice azioni connesse al recupero di crediti, nonché il loro esercizio.

(86) La presente direttiva non concerne le condizioni di lavoro e di occupazione che, in conformità della direttiva 96/71/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 1996 relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi [1], si applicano ai lavoratori distaccati per prestare un servizio nel territorio di un altro Stato membro. In tali casi, la direttiva 96/71/CE prevede che i prestatori debbano conformarsi alle condizioni di lavoro e di occupazione applicabili, in alcuni settori elencati, nello Stato membro in cui viene prestato il servizio. Tali condizioni sono: periodi massimi di lavoro e periodi minimi di riposo, durata minima delle ferie annuali retribuite, tariffe minime salariali, comprese le tariffe per lavoro straordinario, condizioni di cessione temporanea dei lavoratori, in particolare la tutela dei lavoratori ceduti da imprese di lavoro interinale, salute, sicurezza e igiene sul lavoro, provvedimenti di tutela riguardo alle condizioni di lavoro e di occupazione di gestanti, puerpere, bambini e giovani, parità di trattamento tra uomo e donna nonché altre disposizioni in materia di non discriminazione. Ciò riguarda non solo le condizioni di lavoro e occupazione stabilite per legge, ma anche quelle stabilite in contratti collettivi o sentenze arbitrali, che siano ufficialmente dichiarati o siano di fatto universalmente applicabili ai sensi della direttiva 96/71/CE. La presente direttiva, inoltre, non dovrebbe impedire agli Stati membri di applicare condizioni di lavoro e di occupazione a materie diverse da quelle elencate nell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 96/71/CE per motivi di ordine pubblico.

(87) La presente direttiva non riguarda inoltre le condizioni di lavoro e di occupazione qualora il lavoratore che presta un servizio transfrontaliero sia assunto nello Stato membro in cui è fornita la prestazione. La presente direttiva non dovrebbe incidere neppure sul diritto degli Stati membri in cui viene prestato il servizio di determinare l'esistenza di un rapporto di lavoro e la distinzione tra lavoratori autonomi e lavoratori subordinati, compresi i «falsi lavoratori autonomi». A tale proposito, la caratteristica essenziale di un rapporto di lavoro ai sensi dell'articolo 39 del trattato dovrebbe essere il fatto che per un determinato periodo di tempo una persona fornisce servizi per conto e sotto la direzione di un'altra persona in cambio di una remunerazione; qualsiasi attività che una persona svolge al di fuori di un rapporto subordinato deve essere classificata come attività svolta a titolo autonomo ai sensi degli articoli 43 e 49 del trattato.

(88) La disposizione sulla libera prestazione di servizi non dovrebbe applicarsi nei casi in cui, in conformità del diritto comunitario, un'attività sia riservata in uno Stato membro ad una professione specifica, ad esempio qualora sia previsto l'esercizio esclusivo della consulenza giuridica da parte degli avvocati.

(89) La deroga alla disposizione sulla libera prestazione di servizi per quanto riguarda questioni inerenti all'immatricolazione di veicoli presi in leasing in uno Stato membro diverso da quello in cui vengono utilizzati risulta dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, la quale ha riconosciuto che uno Stato membro possa assoggettare a tale obbligo, a condizioni commisurate, i veicoli utilizzati sul suo territorio. Tale esclusione non riguarda il noleggio a titolo occasionale o temporaneo.

(90) Le relazioni contrattuali tra il prestatore e il cliente nonché tra il datore di lavoro e il dipendente non sono soggette alla presente direttiva. La legge applicabile alle obbligazioni contrattuali ed extracontrattuali del prestatore è determinata dalle norme di diritto internazionale privato.

(91) Occorre lasciare agli Stati membri la possibilità di assumere nei confronti di un prestatore stabilito in un altro Stato membro, in via eccezionale, misure che derogano alla disposizione sulla libera prestazione di servizi per motivi attinenti alla sicurezza dei servizi. Tuttavia tale possibilità dovrebbe essere utilizzata solo in assenza di un'armonizzazione comunitaria.

(92) Le restrizioni alla libera circolazione dei servizi contrarie alla presente direttiva possono scaturire non solo da misure assunte nei confronti dei prestatori, ma anche dai numerosi ostacoli alla fruizione di servizi da parte dei destinatari e in particolare da parte dei consumatori. La presente direttiva cita, a titolo di esempio, determinati tipi di restrizioni applicate ad un destinatario che desidera fruire di un servizio fornito da un prestatore stabilito in un altro Stato membro. Vi figurano altresì le fattispecie in cui i destinatari di un servizio sottostanno all'obbligo di ottenere un'autorizzazione dalle proprie autorità competenti o di presentare una dichiarazione presso di esse per poter fruire di un servizio di un prestatore stabilito in un altro Stato membro. Ciò non riguarda i regimi generali di autorizzazione che si applicano anche alla fruizione di un servizio fornito da un prestatore stabilito nello stesso Stato membro.

[1] GU L 18 del 21.1.1997, pag. 1.

(93) La nozione di aiuti finanziari previsti per la fruizione di un particolare servizio non dovrebbe applicarsi né ai regimi di aiuti concessi dagli Stati membri, in particolare nel settore sociale o nel settore culturale, che sono contemplati da norme comunitarie in materia di concorrenza, né all'assistenza finanziaria generale non connessa alla fruizione di un particolare servizio, ad esempio le borse di studio o i prestiti a studenti.

(94) Conformemente alle disposizioni del trattato in materia di libera circolazione dei servizi, le discriminazioni fondate sulla cittadinanza o sulla residenza, a livello nazionale o locale, del destinatario sono vietate. Tali discriminazioni potrebbero assumere la forma di un obbligo, imposto soltanto ai cittadini di un altro Stato membro, di fornire documenti originali, copie autenticate, un certificato di cittadinanza o traduzioni ufficiali di documenti per poter fruire di un servizio o di condizioni o tariffe più vantaggiose. Tuttavia, il divieto di applicare requisiti discriminatori non dovrebbe ostare a che possano essere riservati a taluni destinatari determinati vantaggi, soprattutto tariffari, se ciò avviene in base a criteri oggettivi e legittimi.

(95) Il principio di non discriminazione nel mercato interno implica che l'accesso di un destinatario, in particolare di un consumatore, a un servizio offerto al pubblico non possa essere negato o reso più difficile in base al criterio della nazionalità o del luogo di residenza del destinatario contenuto nelle condizioni generali a disposizione del pubblico. Ciò non impedisce di prevedere, in queste condizioni generali, tariffe e condizioni variabili per la prestazione di un servizio se direttamente giustificate da 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. Ciò non implica neanche che la mancata prestazione di un servizio ad un consumatore perché non si detengono i diritti di proprietà intellettuale richiesti in un particolare territorio costituisca una discriminazione illegittima.

(96) Tra i mezzi con i quali il prestatore può rendere facilmente accessibili al destinatario le informazioni che è tenuto a fornire è opportuno prevedere la comunicazione del suo indirizzo di posta elettronica, compreso il suo sito web. Inoltre, le informazioni che il prestatore ha l'obbligo di rendere disponibili nella documentazione con cui illustra in modo dettagliato i suoi servizi non dovrebbero consistere in comunicazioni commerciali di carattere generale come la pubblicità, ma piuttosto in una descrizione dettagliata dei servizi proposti, anche tramite documenti presentati su un sito web.

(97) Occorre prevedere nella presente direttiva delle norme relative all'alta qualità dei servizi, che soddisfino in particolare requisiti di informazione e trasparenza. Tali norme dovrebbero applicarsi sia nel caso di prestazioni di servizi transfrontalieri tra Stati membri, sia nel caso di servizi offerti da un prestatore all'interno dello Stato membro in cui egli è stabilito senza imporre inutili oneri alle piccole e medie imprese. Esse non dovrebbero impedire in nessun caso agli Stati membri di applicare, conformemente alla presente direttiva e ad altre norme comunitarie, requisiti di qualità supplementari o diversi.

(98) Gli operatori che prestano servizi che presentano un rischio diretto e particolare per la salute o la sicurezza o un rischio finanziario per il destinatario o terzi dovrebbero in linea di principio essere coperti da un'adeguata assicurazione di responsabilità professionale o da un'altra forma di garanzia equivalente o comparabile; ciò implica, in particolare, che di norma tale operatore dovrebbe avere un'adeguata copertura assicurativa per i servizi che fornisce in uno o più Stati membri diversi dallo Stato membro di stabilimento.

(99) L'assicurazione o garanzia dovrebbe essere adeguata alla natura e alla portata del rischio. I prestatori dovrebbero disporre pertanto di una copertura transfrontaliera solo se effettivamente prestano servizi in altri Stati membri. Gli Stati membri non dovrebbero stabilire norme più particolareggiate in materia di copertura assicurativa e fissare ad esempio soglie minime per il capitale assicurato o limiti per le esclusioni dalla copertura assicurativa. I prestatori e le imprese di assicurazione dovrebbero mantenersi flessibili in modo da negoziare polizze assicurative mirate in funzione della natura e della portata esatte del rischio. Inoltre, non è necessario stabilire per legge l'obbligo di contrarre un'assicurazione adeguata. Dovrebbe essere sufficiente che l'obbligo di assicurazione faccia parte delle regole deontologiche stabilite dagli ordini o organismi professionali. Infine, le imprese di assicurazione non dovrebbero essere sottoposte all'obbligo di fornire una copertura assicurativa.

(100) Occorre sopprimere i divieti totali in materia di comunicazioni commerciali per le professioni regolamentate, revocando non i divieti relativi al contenuto di una comunicazione commerciale bensì quei divieti che, in generale e per una determinata professione, proibiscono una o più forme di comunicazione commerciale, ad esempio il divieto assoluto di pubblicità in un determinato o in determinati mezzi di comunicazione. Per quanto riguarda il contenuto e le modalità delle comunicazioni commerciali, occorre incoraggiare gli operatori del settore ad elaborare, nel rispetto del diritto comunitario, codici di condotta a livello comunitario.

(101) È necessario ed è nell'interesse dei destinatari, in particolare dei consumatori, assicurare che i prestatori abbiano la possibilità di fornire servizi multidisciplinari e che le restrizioni a questo riguardo siano limitate a quanto necessario per assicurare l'imparzialità nonché l'indipendenza e l'integrità delle professioni regolamentate. Ciò lascia impregiudicati le restrizioni o i divieti relativi all'esercizio di particolari attività intesi ad assicurare l'indipendenza nei casi in cui uno Stato membro affida ad un prestatore un particolare compito, segnatamente nel settore dello sviluppo urbano e non dovrebbe incidere sull'applicazione delle norme in materia di concorrenza.

(102) Al fine di migliorare la trasparenza e di favorire valutazioni fondate su criteri comparabili per quanto riguarda la qualità dei servizi offerti e forniti ai destinatari, è importante che le informazioni sul significato dei marchi di qualità e di altri segni distintivi relativi a tali servizi siano facilmente accessibili. L'obbligo di trasparenza riveste particolare importanza in settori quali il turismo, in particolare il settore alberghiero, per i quali il ricorso a sistemi di classificazione è generalizzato. Inoltre, occorre analizzare in che misura la normalizzazione europea può contribuire a favorire la compatibilità e la qualità dei servizi. Le norme europee sono elaborate dagli organismi europei di normalizzazione, ossia il Comitato europeo di normazione (CEN), il Comitato europeo di normalizzazione elettronica (CENELEC) e l'Istituto europeo per le norme di telecomunicazione (ETSI). Se necessario, la Commissione può, conformemente alle procedure previste dalla 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 e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione [1], affidare un mandato per l'elaborazione di specifiche norme europee.

(103) Per risolvere potenziali problemi di esecuzione delle decisioni giudiziarie, è opportuno prevedere che gli Stati membri riconoscano garanzie equivalenti costituite presso istituzioni o organismi quali banche, assicuratori o altri prestatori di servizi finanziari stabiliti in un altro Stato membro.

(104) Lo sviluppo di una rete di autorità degli Stati membri preposte alla tutela dei consumatori, oggetto del regolamento (CE) n. 2006/2004, è complementare alla cooperazione prevista nella presente direttiva. L'applicazione della legislazione in materia di tutela dei consumatori alle situazioni transfrontaliere, in particolare in relazione alle nuove pratiche di marketing e di vendita, come pure la necessità di eliminare alcuni ostacoli specifici alla cooperazione in questo settore, richiedono un maggior grado di cooperazione fra Stati membri. In questo settore occorre in particolare provvedere affinché gli Stati membri impongano agli operatori di cessare sul loro territorio le pratiche illegali a scapito dei consumatori di un altro Stato membro.

(105) La cooperazione amministrativa è essenziale ai fini del corretto funzionamento del mercato interno dei servizi. La mancanza di cooperazione tra gli Stati membri comporta la proliferazione delle norme applicabili ai prestatori o la duplicazione dei controlli sulle attività transfrontaliere e può essere sfruttata da operatori disonesti per evitare le verifiche o eludere le norme nazionali applicabili ai servizi. È dunque essenziale prevedere in capo agli Stati membri obblighi chiari e giuridicamente vincolanti di effettiva cooperazione.

(106) Ai fini del capo relativo alla cooperazione amministrativa, con il termine «controllo» si dovrebbe fare riferimento ad attività quali il controllo e l'accertamento dei fatti, la soluzione di problemi, l'esecuzione e l'irrogazione di sanzioni e le successive attività di follow-up.

(107) In circostanze normali la mutua assistenza dovrebbe essere attuata direttamente tra le autorità competenti. I punti di contatto designati dagli Stati membri dovrebbero essere chiamati a facilitare tale processo solo se insorgono difficoltà, ad esempio se occorre assistenza per individuare l'autorità competente.

(108) Taluni obblighi di mutua assistenza dovrebbero applicarsi a tutte le questioni contemplate dalla presente direttiva, comprese quelle relative ai casi in cui un prestatore si stabilisce in un altro Stato membro. Altri obblighi di mutua assistenza dovrebbero applicarsi soltanto nei casi di prestazione di servizi transfrontalieri nei quali si applica la disposizione sulla libera prestazione di servizi. Un'ulteriore serie di obblighi dovrebbe applicarsi in tutti i casi di prestazione di servizi transfrontalieri, compresi i settori non coperti dalla disposizione sulla libera prestazione di servizi. La prestazione di servizi transfrontalieri dovrebbe comprendere i casi di servizi prestati a distanza e quelli in cui il destinatario si reca nello Stato membro di stabilimento del prestatore per fruire degli stessi.

(109) Nel caso dello spostamento del prestatore in uno Stato membro diverso dallo Stato membro di stabilimento, è opportuno prevedere tra questi due Stati membri un'assistenza reciproca che consenta al primo di procedere a verifiche, ispezioni e indagini su richiesta dello Stato membro di stabilimento o di effettuare di propria iniziativa tali verifiche se si tratta esclusivamente di constatazioni fattuali.

(110) Non dovrebbe essere possibile agli Stati membri aggirare le norme stabilite nella presente direttiva, compresa la disposizione sulla libera prestazione di servizi, effettuando controlli, ispezioni o indagini che siano discriminatorie o sproporzionate.

[1] GU L 204 del 21.7.1998, pag. 37. Direttiva modificata da ultimo dall'atto di adesione del 2003.

(111) Le disposizioni della presente direttiva riguardanti lo scambio di informazioni sull'onorabilità dei prestatori dovrebbero lasciare impregiudicate le iniziative nel settore della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, in particolare in materia di scambio di informazioni tra autorità degli Stati membri preposte all'applicazione della legge e di casellari giudiziari.

(112) La cooperazione tra Stati membri richiede un sistema elettronico di informazione che funzioni correttamente per consentire alle autorità competenti di individuare agevolmente i loro interlocutori negli altri Stati membri e comunicare in modo efficiente.

(113) Occorre disporre che gli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, incoraggino le parti interessate ad elaborare codici di condotta a livello comunitario finalizzati, in particolare, a promuovere la qualità dei servizi e tenendo conto delle caratteristiche specifiche di ciascuna professione. I codici di condotta devono rispettare il diritto comunitario e in particolare il diritto della concorrenza. Essi non dovrebbero essere incompatibili con le norme di deontologia professionale giuridicamente vincolanti negli Stati membri.

(114) Gli Stati membri dovrebbero incoraggiare l'elaborazione di codici di condotta a livello comunitario, specialmente da parte di ordini, organismi o associazioni professionali. Tali codici di condotta dovrebbero includere, a seconda della natura specifica di ogni professione, norme per le comunicazioni commerciali relative alle professioni regolamentate e norme deontologiche delle professioni regolamentate intese a garantire l'indipendenza, l'imparzialità e il segreto professionale. Dovrebbero inoltre essere inserite in tali codici di condotta le condizioni cui sono soggette le attività degli agenti immobiliari. Gli Stati membri dovrebbero adottare misure di accompagnamento per incoraggiare gli ordini, gli organismi e le associazioni professionali ad applicare a livello nazionale questi codici di condotta adottati a livello comunitario.

(115) I codici di condotta a livello comunitario hanno lo scopo di fissare regole di condotta minime sono complementari ai requisiti di legge degli Stati membri. Essi non ostano, in conformità del diritto comunitario, a che gli Stati membri adottino con legge misure più rigorose, ovvero a che gli organismi o ordini professionali nazionali prevedano una maggiore tutela nei rispettivi codici nazionali di condotta.

(116) Poiché l'obiettivo della presente direttiva, vale a dire la soppressione degli ostacoli alla libertà di stabilimento dei prestatori negli Stati membri e alla libera prestazione dei servizi fra Stati membri, non può essere realizzato in misura sufficiente dagli Stati membri e può dunque, a causa delle dimensioni dell'azione, essere realizzato meglio a livello comunitario, la Comunità può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato. La presente direttiva si limita a quanto è necessario per conseguire tale obiettivo in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo.

(117) Le misure necessarie per l'attuazione della presente direttiva sono adottate secondo la decisione 1999/468/CE del Consiglio del 28 giugno 1999 recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione [1],

(118) Conformemente al paragrafo 34 dell'accordo interistituzionale «Legiferare meglio» [2], gli Stati membri sono incoraggiati a redigere e rendere pubblici, nell'interesse proprio e della Comunità, prospetti indicanti, per quanto possibile, la concordanza tra la direttiva e i provvedimenti di recepimento,

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

CAPO I

DISPOSIZIONI GENERALI

Articolo 1

Oggetto

1. La presente direttiva stabilisce le disposizioni generali che permettono di agevolare l'esercizio della libertà di stabilimento dei prestatori nonché la libera circolazione dei servizi, assicurando nel contempo un elevato livello di qualità dei servizi stessi.

2. La presente direttiva non riguarda la liberalizzazione dei servizi d'interesse economico generale riservati a enti pubblici o privati, né la privatizzazione di enti pubblici che forniscono servizi.

3. La presente direttiva non riguarda né l'abolizione di monopoli che forniscono servizi né gli aiuti concessi dagli Stati membri cui si applicano le regole comunitarie di concorrenza.

La presente direttiva lascia impregiudicata la libertà, per gli Stati membri, di definire, in conformità del diritto comunitario, quali essi ritengano essere servizi d'interesse economico generale, in che modo tali servizi debbano essere organizzati e finanziati, in conformità delle regole sugli aiuti concessi dagli Stati, e a quali obblighi specifici essi debbano essere soggetti.

4. La presente direttiva non pregiudica le misure adottate a livello comunitario o nazionale, in conformità del diritto comunitario, volte a tutelare o a promuovere la diversità culturale o linguistica o il pluralismo dei media.

[1] GU L 184 del 17.7.1999, pag. 23. Decisione modificata dalla decisione 2006/512/CE (GU L 200 del 22.7.2006, pag. 11).

[2] GU C 321 del 31.12.2003, pag. 1.

5. La presente direttiva non incide sulla normativa degli Stati membri in materia di diritto penale. Tuttavia gli Stati membri non possono limitare la libertà di fornire servizi applicando disposizioni di diritto penale che disciplinano specificamente o influenzano l'accesso ad un'attività di servizi o l'esercizio della stessa, aggirando le norme stabilite nella presente direttiva.

6. La presente direttiva non pregiudica la legislazione del lavoro, segnatamente le disposizioni giuridiche o contrattuali che disciplinano le condizioni di occupazione, le condizioni di lavoro, compresa la salute e la sicurezza sul posto di lavoro, e il rapporto tra datori di lavoro e lavoratori, che gli Stati membri applicano in conformità del diritto nazionale che rispetta il diritto comunitario. Parimenti, la presente direttiva non incide sulla normativa degli Stati membri in materia di sicurezza sociale.

7. La presente direttiva non pregiudica l'esercizio dei diritti fondamentali quali riconosciuti dagli Stati membri e dal diritto comunitario, né il diritto di negoziare, concludere ed eseguire accordi collettivi e di intraprendere azioni sindacali in conformità del diritto e delle prassi nazionali che rispettano il diritto comunitario.

Articolo 2

Campo di applicazione

1. La presente direttiva si applica ai servizi forniti da prestatori stabiliti in uno Stato membro.

2. La presente direttiva non si applica alle attività seguenti:

a) i servizi non economici d'interesse generale;

b) i servizi finanziari quali l'attività bancaria, il credito, l'assicurazione e la riassicurazione, le pensioni professionali o individuali, i titoli, gli investimenti, i fondi, i servizi di pagamento e quelli di consulenza nel settore degli investimenti, compresi i servizi di cui all'allegato I della direttiva 2006/48/CE;

c) i servizi e le reti di comunicazione elettronica nonché le risorse e i servizi associati in relazione alle materie disciplinate dalle direttive 2002/19/CE, 2002/20/CE, 2002/21/CE, 2002/22/CE e 2002/58/CE;

d) i servizi nel settore dei trasporti, ivi compresi i servizi portuali, che rientrano nell'ambito di applicazione del titolo V del trattato CE;

e) i servizi delle agenzie di lavoro interinale;

f) i servizi sanitari, indipendentemente dal fatto che vengano prestati o meno nel quadro di una struttura sanitaria e a prescindere dalle loro modalità di organizzazione e di finanziamento sul piano nazionale e dalla loro natura pubblica o privata;

g) i servizi audiovisivi, ivi compresi i servizi cinematografici, a prescindere dal modo di produzione, distribuzione e trasmissione, e i servizi radiofonici;

h) le attività di azzardo che implicano una posta di valore pecuniario in giochi di fortuna, comprese le lotterie, i giochi d'azzardo nei casinò e le scommesse;

i) le attività connesse con l'esercizio di pubblici poteri di cui all'articolo 45 del trattato;

j) i servizi sociali riguardanti gli alloggi popolari, l'assistenza all'infanzia e il sostegno alle famiglie ed alle persone temporaneamente o permanentemente in stato di bisogno, forniti dallo Stato, da prestatori incaricati dallo Stato o da associazioni caritative riconosciute come tali dallo Stato;

k) i servizi privati di sicurezza;

l) i servizi forniti da notai e ufficiali giudiziari nominati con atto ufficiale della pubblica amministrazione.

3. La presente direttiva non si applica al settore fiscale.

Articolo 3

Relazione con le altre disposizioni del diritto comunitario

1. Se disposizioni della presente direttiva confliggono con disposizioni di altri atti comunitari che disciplinano aspetti specifici dell'accesso ad un'attività di servizi o del suo esercizio in settori specifici o per professioni specifiche, le disposizioni di questi altri atti comunitari prevalgono e si applicano a tali settori o professioni specifiche. Tra tali atti comunitari rientrano:

a) la direttiva 96/71/CE;

b) il regolamento (CEE) n. 1408/71;

c) la direttiva 89/552/CEE del Consiglio del 3 ottobre 1989 relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive [1];

d) la direttiva 2005/36/CE.

2. La presente direttiva non riguarda le norme di diritto internazionale privato, in particolare quelle che disciplinano la legge applicabile alle obbligazioni contrattuali ed extracontrattuali, ivi comprese quelle che garantiscono che i consumatori beneficeranno della tutela riconosciuta loro dalla normativa sulla protezione dei consumatori vigente nel loro Stato membro.

[1] GU L 298 del 17.10.1989, pag. 23. Direttiva modificata dalla direttiva 97/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 202 del 30.7.1997, pag. 60).

3. Gli Stati membri applicano le disposizioni della presente direttiva nel rispetto delle norme del trattato che disciplinano il diritto di stabilimento e la libera circolazione dei servizi.

Articolo 4

Definizioni

Ai fini della presente direttiva si intende per:

1) «servizio»: qualsiasi attività economica non salariata di cui all'articolo 50 del trattato fornita normalmente dietro retribuzione;

2) «prestatore»: qualsiasi persona fisica, avente la cittadinanza di uno Stato membro, o qualsiasi persona giuridica di cui all'articolo 48 del trattato, stabilita in uno Stato membro, che offre o fornisce un servizio;

3) «destinatario»: qualsiasi persona fisica che sia cittadino di uno Stato membro o che goda di diritti conferitile da atti comunitari o qualsiasi persona giuridica, di cui all'articolo 48 del trattato, stabilita in uno Stato membro che, a scopo professionale o per altri scopi, fruisce o intende fruire di un servizio;

4) «Stato membro di stabilimento»: lo Stato membro nel cui territorio è stabilito il prestatore del servizio considerato;

5) «stabilimento»: l'esercizio effettivo di un'attività economica di cui all'articolo 43 del trattato a tempo indeterminato da parte del prestatore, con un'infrastruttura stabile a partire dalla quale viene effettivamente svolta l'attività di prestazione di servizi;

6) «regime di autorizzazione»: qualsiasi procedura che obbliga un prestatore o un destinatario a rivolgersi ad un'autorità competente allo scopo di ottenere una decisione formale o una decisione implicita relativa all'accesso ad un'attività di servizio o al suo esercizio;

7) «requisito»: qualsiasi obbligo, divieto, condizione o limite stabilito dalle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative degli Stati membri o derivante dalla giurisprudenza, dalle prassi amministrative, dalle regole degli organismi e ordini professionali o dalle regole collettive di associazioni o organizzazioni professionali adottate nell'esercizio della propria autonomia giuridica; le norme stabilite dai contratti collettivi negoziati dalle parti sociali non sono considerate di per sé come requisiti ai sensi della presente direttiva;

8) «motivi imperativi d'interesse generale»: motivi riconosciuti come tali dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, tra i quali: l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica, l'incolumità pubblica, la sanità pubblica, il mantenimento dell'equilibrio finanziario del sistema di sicurezza sociale, la tutela dei consumatori, dei destinatari di servizi e dei lavoratori, l'equità delle transazioni commerciali, la lotta alla frode, la tutela dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano, la salute degli animali, la proprietà intellettuale, la conservazione del patrimonio nazionale storico ed artistico, gli obiettivi di politica sociale e di politica culturale;

9) «autorità competente»: qualsiasi organo o qualsiasi istituzione responsabile, in uno Stato membro, del controllo o della disciplina delle attività di servizi, in particolare le autorità amministrative, ivi compresi gli organi giurisdizionali che agiscono in tale veste, gli ordini professionali e le associazioni o organismi professionali che, nell'ambito della propria autonomia giuridica, disciplinano collettivamente l'accesso alle attività di servizi o il loro esercizio;

10) «Stato membro nel quale è prestato il servizio»: lo Stato membro in cui il servizio è fornito da un prestatore stabilito in un altro Stato membro;

11) «professione regolamentata»: un'attività professionale o un insieme di attività professionali ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2005/36/CE;

12) «comunicazione commerciale»: qualsiasi forma di comunicazione destinata a promuovere, direttamente o indirettamente, beni, servizi, o l'immagine di un'impresa, di un'organizzazione o di una persona che svolge un'attività commerciale, industriale o artigianale o che esercita una professione regolamentata. Non costituiscono, di per sé, comunicazioni commerciali le informazioni seguenti:

   a) le informazioni che permettono l'accesso diretto all'attività dell'impresa, dell'organizzazione o della persona, in particolare un nome di dominio o un indirizzo di posta elettronica,

   b) le comunicazioni relative ai beni, ai servizi o all'immagine dell'impresa, dell'organizzazione o della persona elaborate in modo indipendente, in particolare se fornite in assenza di un corrispettivo economico.

CAPO II

SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA

Articolo 5

Semplificazione delle procedure

1. Gli Stati membri esaminano le procedure e le formalità relative all'accesso ad un'attività di servizi ed al suo esercizio. Laddove le procedure e formalità esaminate ai sensi del presente paragrafo non sono sufficientemente semplici, gli Stati membri le semplificano.

2. La Commissione può stabilire formulari armonizzati a livello comunitario conformemente alla procedura di cui all'articolo 40, paragrafo 2. Tali formulari sono equivalenti ai certificati, agli attestati e a tutti gli altri documenti richiesti ai prestatori.

3. Gli Stati membri che chiedono ad un prestatore o ad un destinatario di fornire un certificato, un attestato o qualsiasi altro documento comprovante il rispetto di un particolare requisito, accettano i documenti rilasciati da un altro Stato membro che abbiano finalità equivalenti o dai quali risulti che il requisito in questione è rispettato. Essi non impongono la presentazione di documenti rilasciati da un altro Stato membro sotto forma di originale, di copia conforme o di traduzione autenticata salvo i casi previsti da altre norme comunitarie o salvo le eccezioni giustificate da motivi imperativi d'interesse generale, fra cui l'ordine pubblico e la sicurezza.

Il primo comma non pregiudica il diritto degli Stati membri di richiedere traduzioni non autenticate di documenti in una delle loro lingue ufficiali.

4. Il paragrafo 3 non si applica ai documenti cui fanno riferimento l'articolo 7, paragrafo 2 e l'articolo 50 della direttiva 2005/36/CE, gli articoli 45, paragrafo 3, 46, 49 e 50 della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi ([1]), l'articolo 3, paragrafo 2 della direttiva 98/5/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 1998 volta a facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquistata la qualifica ([2]), la direttiva 68/151/CEE del Consiglio del 9 marzo 1968, intesa a coordinare, per renderle equivalenti, le garanzie che sono richieste negli Stati membri alle società a monte dell'articolo 58, secondo comma, del trattato per proteggere gli interessi dei soci e dei terzi ([3]) e la undicesima direttiva 89/666/CEE del Consiglio del 21 dicembre 1989 relativa alla pubblicità delle succursali create in uno Stato membro da taluni tipi di società soggette al diritto di un altro Stato ([4]).

Articolo 6

Sportello unico

1. Gli Stati membri provvedono affinché i prestatori possano espletare le procedure e le formalità seguenti, mediante i punti di contatto denominati sportelli unici:

a) tutte le procedure e le formalità necessarie per poter svolgere le sue attività di servizi, in particolare le dichiarazioni, notifiche o istanze necessarie ad ottenere l'autorizzazione delle autorità competenti, ivi comprese le domande di inserimento in registri, ruoli, banche dati, o di iscrizione ad organismi o ordini ovvero associazioni professionali;

b) le domande di autorizzazione necessarie all'esercizio delle sue attività di servizi.

2. L'istituzione degli sportelli unici non pregiudica la ripartizione di funzioni e competenze tra le autorità all'interno dei sistemi nazionali.

Articolo 7

Diritto all'informazione

1. Gli Stati membri provvedono affinché per il tramite degli sportelli unici i prestatori e i destinatari possano agevolmente prendere conoscenza delle informazioni seguenti:

a) i requisiti applicabili ai prestatori stabiliti sul territorio di uno Stato membro, in particolare quelli relativi alle procedure e alle formalità da espletare per accedere alle attività di servizi ed esercitarle;

b) i dati necessari per entrare direttamente in contatto con le autorità competenti, compresi quelli delle autorità competenti in materia di esercizio delle attività di servizi;

c) i mezzi e le condizioni di accesso alle banche dati e ai registri pubblici relativi ai prestatori ed ai servizi;

d) i mezzi di ricorso esistenti in genere in caso di controversie tra le autorità competenti ed il prestatore o il destinatario, o tra un prestatore ed un destinatario, o tra prestatori;

e) i dati di associazioni o organizzazioni diverse dalle autorità competenti presso le quali i prestatori o i destinatari possono ottenere assistenza pratica.

2. Gli Stati membri provvedono affinché i prestatori e i destinatari possano beneficiare, su richiesta, dell'assistenza delle autorità competenti, che consiste nel fornire informazioni sul modo in cui i requisiti di cui al paragrafo 1, lettera a), vengono generalmente interpretati ed applicati. Ove opportuno, tale assistenza include una semplice guida esplicativa. L'informazione è fornita in un linguaggio semplice e comprensibile.

3. Gli Stati membri provvedono affinché le informazioni e l'assistenza di cui ai paragrafi 1 e 2 siano fornite in modo chiaro e non ambiguo, siano facilmente accessibili a distanza e per via elettronica e siano aggiornate.

4. Gli Stati membri provvedono affinché gli sportelli unici e le autorità competenti rispondano con la massima sollecitudine alle domande di informazioni o alle richieste di assistenza di cui ai paragrafi 1 e 2 e, in caso di richiesta irregolare o infondata, ne informino senza indugio il richiedente.

([1]) GU L 134 del 30.4.2004, pag. 114. Direttiva modificata da ultimo dal regolamento (CE) n. 2083/2005 della Commissione (GU L 333 del 20.12.2005, pag. 28).

([2]) GU L 77 del 14.3.1998, pag. 36. Direttiva modificata dall'Atto di adesione del 2003.

([3]) GU L 65 del 14.3.1968, pag. 8. Direttiva modificata da ultimo dalla direttiva 2003/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 221 del 4.9.2003, pag. 13).

([4]) GU L 395 del 30.12.1989, pag. 36.

5. Gli Stati membri e la Commissione adottano misure di accompagnamento volte ad incoraggiare gli sportelli unici a rendere accessibili le informazioni di cui al presente articolo in altre lingue comunitarie. Ciò non pregiudica la legislazione degli Stati membri in materia di impiego delle lingue.

6. L'obbligo, per le autorità competenti, di assistere i prestatori e i destinatari non impone a tali autorità di prestare consulenza legale in singoli casi ma riguarda soltanto un'informazione generale sul modo in cui i requisiti sono di norma interpretati e applicati.

Articolo 8

Procedure per via elettronica

1. Gli Stati membri provvedono affinché le procedure e le formalità relative all'accesso ad un'attività di servizio e al suo esercizio possano essere espletate con facilità, a distanza e per via elettronica, mediante lo sportello unico e le autorità competenti.

2. Il paragrafo 1 non riguarda i controlli del luogo in cui il servizio è prestato o delle attrezzature utilizzate dal prestatore, o l'esame fisico dell'idoneità o dell'integrità personale di quest'ultimo o del suo personale responsabile.

3. La Commissione adotta, secondo la procedura di cui all'articolo 40, paragrafo 2, le modalità d'applicazione del paragrafo 1 del presente articolo al fine di agevolare l'interoperabilità dei sistemi di informazione e l'uso di procedure per via elettronica fra Stati membri, tenendo conto di standard comuni stabiliti a livello comunitario.

CAPO III

LIBERTÀ DI STABILIMENTO DEI PRESTATORI

SEZIONE 1

Autorizzazioni

Articolo 9

Regimi di autorizzazione

1. Gli Stati membri possono subordinare l'accesso ad un'attività di servizio e il suo esercizio ad un regime di autorizzazione soltanto se sono soddisfatte le condizioni seguenti:

a) il regime di autorizzazione non è discriminatorio nei confronti del prestatore;

b) la necessità di un regime di autorizzazione è giustificata da un motivo imperativo di interesse generale;

c) l'obiettivo perseguito non può essere conseguito tramite una misura meno restrittiva, in particolare in quanto un controllo a posteriori interverrebbe troppo tardi per avere reale efficacia.

2. Nella relazione prevista all'articolo 39, paragrafo 1, gli Stati membri indicano i propri regimi di autorizzazione e ne motivano la conformità al paragrafo 1 del presente articolo.

3. Le disposizioni della presente sezione non si applicano agli aspetti dei regimi di autorizzazione che sono disciplinati direttamente o indirettamente da altri strumenti comunitari.

Articolo 10

Condizioni di rilascio dell'autorizzazione

1. I regimi di autorizzazione devono basarsi su criteri che inquadrino l'esercizio del potere di valutazione da parte delle autorità competenti affinché tale potere non sia utilizzato in modo arbitrario.

2. I criteri di cui al paragrafo 1 devono essere:

a) non discriminatori;

b) giustificati da un motivo imperativo di interesse generale;

c) commisurati all'obiettivo di interesse generale;

d) chiari e inequivocabili;

e) oggettivi;

f) resi pubblici preventivamente;

g) trasparenti e accessibili.

3. Le condizioni di rilascio dell'autorizzazione relativa ad un nuovo stabilimento non rappresentano un doppione di requisiti e controlli equivalenti o sostanzialmente comparabili, quanto a finalità, a quelli ai quali il prestatore è già assoggettato in un altro Stato membro o nello stesso Stato membro. I punti di contatto di cui all'articolo 28, paragrafo 2 e il prestatore assistono l'autorità competente fornendo le informazioni necessarie in merito a questi requisiti.

4. L'autorizzazione permette al prestatore di accedere all'attività di servizi o di esercitarla su tutto il territorio nazionale, anche mediante l'apertura di rappresentanze, succursali, filiali o uffici, tranne nei casi in cui la necessità di un'autorizzazione specifica o di una limitazione dell'autorizzazione ad una determinata parte del territorio per ogni stabilimento sia giustificata da un motivo imperativo di interesse generale.

5. L'autorizzazione è concessa non appena da un adeguato esame risulti che le condizioni stabilite per ottenere l'autorizzazione sono soddisfatte.

6. Salvo nel caso del rilascio di un'autorizzazione, qualsiasi decisione delle autorità competenti, ivi compreso il diniego o il ritiro di un'autorizzazione deve essere motivata, e poter essere oggetto di un ricorso dinanzi a un tribunale o ad un'altra istanza di appello.

7. Il presente articolo non mette in discussione la ripartizione di competenze, a livello locale o regionale, delle autorità degli Stati membri che concedono tale autorizzazione.

Articolo 11

Durata di validità dell'autorizzazione

1. L'autorizzazione rilasciata al prestatore non ha durata limitata, ad eccezione dei casi seguenti:

a) l'autorizzazione prevede il rinnovo automatico o è esclusivamente soggetta al costante rispetto dei requisiti;

b) il numero di autorizzazioni disponibili è limitato da un motivo imperativo di interesse generale;

o

c) una durata limitata è giustificata da un motivo imperativo di interesse generale.

2. Il paragrafo 1 non riguarda il termine massimo entro il quale il prestatore deve effettivamente cominciare la sua attività dopo aver ricevuto l'autorizzazione.

3. Gli Stati membri assoggettano un prestatore all'obbligo di informare lo sportello unico competente di cui all'articolo 6 dei seguenti cambiamenti:

a) l'apertura di filiali le cui attività rientrano nel campo di applicazione del regime di autorizzazione;

b) i cambiamenti della sua situazione che comportino il venir meno del rispetto delle condizioni di autorizzazione.

4. Il presente articolo non pregiudica la facoltà degli Stati membri di revocare le autorizzazioni qualora non siano più rispettate le condizioni di autorizzazione.

Articolo 12

Selezione tra diversi candidati

1. Qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati membri applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento.

2. Nei casi di cui al paragrafo 1 l'autorizzazione è rilasciata per una durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami.

3. Fatti salvi il paragrafo 1 e gli articoli 9 e 10, gli Stati membri possono tener conto, nello stabilire le regole della procedura di selezione, di considerazioni di salute pubblica, di obiettivi di politica sociale, della salute e della sicurezza dei lavoratori dipendenti ed autonomi, della protezione dell'ambiente, della salvaguardia del patrimonio culturale e di altri motivi imperativi d'interesse generale conformi al diritto comunitario.

Articolo 13

Procedure di autorizzazione

1. Le procedure e le formalità di autorizzazione devono essere chiare, rese pubbliche preventivamente e tali da garantire ai richiedenti che la loro domanda sarà trattata con obiettività e imparzialità.

2. Le procedure e le formalità di autorizzazione non sono dissuasive e non complicano o ritardano indebitamente la prestazione del servizio. Esse devono essere facilmente accessibili e gli oneri che ne possono derivare per i richiedenti devono essere ragionevoli e commisurati ai costi delle procedure di autorizzazione e non essere superiori ai costi delle procedure.

3. Le procedure e le formalità di autorizzazione sono tali da garantire ai richiedenti che la loro domanda sia trattata con la massima sollecitudine e, in ogni modo, entro un termine di risposta ragionevole prestabilito e reso pubblico preventivamente. Il termine decorre solo dal momento in cui viene presentata tutta la documentazione. Qualora giustificato dalla complessità della questione il termine può essere prorogato una volta dall'autorità competente per un periodo limitato La proroga e la sua durata deve essere debitamente motivata e notificata al richiedente prima della scadenza del periodo iniziale.

4. In mancanza di risposta entro il termine stabilito o prorogato conformemente al paragrafo 3 l'autorizzazione si considera rilasciata. Può tuttavia essere previsto un regime diverso se giustificato da un motivo imperativo di interesse generale, incluso un interesse legittimo di terzi.

5. Ogni domanda di autorizzazione è oggetto di una ricevuta inviata con la massima sollecitudine. La ricevuta deve contenere le informazioni seguenti:

a) il termine di cui al paragrafo 3;

b) i mezzi di ricorso previsti;

c) laddove applicabile, la menzione che, in mancanza di risposta entro il termine previsto, l'autorizzazione è considerata come concessa.

6. Qualora la domanda sia incompleta, i richiedenti sono informati quanto prima della necessità di presentare ulteriori documenti, nonché degli eventuali effetti sul termine di risposta di cui al paragrafo 3.

7. Qualora una domanda sia respinta in quanto non rispetta le procedure o le formalità necessarie, i richiedenti devono esserne informati il più presto possibile.

SEZIONE 2

Requisiti vietati o soggetti a valutazione

Articolo 14

Requisiti vietati

Gli Stati membri non subordinano l'accesso ad un'attività di servizi o il suo esercizio sul loro territorio al rispetto dei requisiti seguenti:

1) requisiti discriminatori fondati direttamente o indirettamente sulla cittadinanza o, per quanto riguarda le società, sull'ubicazione della sede legale, in particolare:

   a) il requisito della cittadinanza per il prestatore, il suo personale, i detentori di capitale sociale o i membri degli organi di direzione e vigilanza;

   b) il requisito della residenza sul loro territorio per il prestatore, il suo personale, i detentori di capitale sociale o i membri degli organi di direzione e vigilanza;

2) il divieto 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;

3) restrizioni della libertà, per il prestatore, di scegliere tra essere stabilito a titolo principale o secondario, in particolare l'obbligo per il prestatore, di avere lo stabilimento principale sul loro territorio o restrizioni alla libertà di scegliere tra essere stabilito in forma di rappresentanza, succursale o filiale;

4) condizioni di reciprocità con lo Stato membro nel quale il prestatore ha già uno stabilimento, salvo quelle previste in atti comunitari riguardanti l'energia;

5) l'applicazione caso per caso di una verifica di natura economica che subordina il rilascio dell'autorizzazione alla prova dell'esistenza di un bisogno economico o di una domanda di mercato, o alla valutazione degli effetti economici potenziali o effettivi dell'attività o alla valutazione dell'adeguatezza dell'attività rispetto agli obiettivi di programmazione economica stabiliti dall'autorità competente; tale divieto non concerne i requisiti di programmazione che non perseguono obiettivi economici, ma che sono dettati da motivi imperativi d'interesse generale;

6) il coinvolgimento diretto o indiretto di operatori concorrenti, anche in seno agli organi consultivi, ai fini del rilascio di autorizzazioni o ai fini dell'adozione di altre decisioni delle autorità competenti, ad eccezione degli organismi o ordini e delle associazioni professionali o di altre organizzazioni che agiscono in qualità di autorità competente; tale divieto non riguarda la consultazione di organismi quali le camere di commercio o le parti sociali su questioni diverse dalle singole domande di autorizzazione né la consultazione del grande pubblico;

7) l'obbligo di presentare, individualmente o con altri, una garanzia finanziaria o di sottoscrivere un'assicurazione presso un prestatore o presso un organismo stabilito sul territorio degli Stati membri in questione. Ciò non pregiudica la facoltà, per gli Stati membri, di esigere un'assicurazione o garanzie finanziarie in quanto tali come pure i requisiti relativi alla partecipazione a un fondo collettivo di indennizzo, ad esempio per i membri di organismi o ordini o di organizzazioni professionali;

8) l'obbligo di essere già stato iscritto per un determinato periodo nei registri degli Stati membri in questione o di aver in precedenza esercitato l'attività sul loro territorio per un determinato periodo.

Articolo 15

Requisiti da valutare

1. Gli Stati membri verificano se il loro ordinamento giuridico prevede i requisiti di cui al paragrafo 2 e provvedono affinché tali requisiti siano conformi alle condizioni di cui al paragrafo 3. Gli Stati membri adattano le loro disposizioni legislative, regolamentari o amministrative per renderle conformi a tali condizioni.

2. Gli Stati membri verificano se il loro ordinamento giuridico subordina l'accesso a un'attività di servizi o il suo esercizio al rispetto dei requisiti non discriminatori seguenti:

a) restrizioni quantitative o territoriali sotto forma, in particolare, di restrizioni fissate in funzione della popolazione o di una distanza geografica minima tra prestatori;

b) requisiti che impongono al prestatore di avere un determinato statuto giuridico;

c) obblighi relativi alla detenzione del capitale di una società;

d) requisiti diversi da quelli relativi alle questioni disciplinate dalla direttiva 2005/36/CE o da quelli previsti in altre norme comunitarie, che riservano l'accesso alle attività di servizi in questione a prestatori particolari a motivo della natura specifica dell'attività;

e) il divieto di disporre di più stabilimenti sullo stesso territorio nazionale;

f) requisiti che stabiliscono un numero minimo di dipendenti;

g) tariffe obbligatorie minime e/o massime che il prestatore deve rispettare;

h) l'obbligo per il prestatore di fornire, insieme al suo servizio, altri servizi specifici.

3. Gli Stati membri verificano che i requisiti di cui al paragrafo 2 soddisfino le condizioni seguenti:

a) non discriminazione: i requisiti non devono essere direttamente o indirettamente discriminatori in funzione della cittadinanza o, per quanto riguarda le società, dell'ubicazione della sede legale;

b) necessità: i requisiti sono giustificati da un motivo imperativo di interesse generale;

c) proporzionalità: i requisiti devono essere tali da garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito; essi non devono andare al di là di quanto è necessario per raggiungere tale obiettivo; inoltre non deve essere possibile sostituire questi requisiti con altre misure meno restrittive che permettono di conseguire lo stesso risultato.

4. I paragrafi 1, 2 e 3 si applicano alla legislazione riguardante i servizi d'interesse economico generale solo in quanto la loro applicazione non osti all'adempimento, in linea di diritto o di fatto, della specifica missione loro affidata.

5. Nella relazione di valutazione reciproca di cui all'articolo 39, paragrafo 1, gli Stati membri precisano quanto segue:

a) i requisiti che intendono mantenere e le ragioni per le quali ritengono che tali requisiti siano conformi alle condizioni di cui al paragrafo 3;

b) i requisiti che sono stati soppressi o attenuati.

6. A decorrere dal 28 dicembre 2006 gli Stati membri possono introdurre nuovi requisiti quali quelli indicati al paragrafo 2 soltanto quando essi sono conformi alle condizioni di cui al paragrafo 3.

7. Gli Stati membri notificano alla Commissione, in fase di progetto, le nuove disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che prevedono i requisiti di cui al paragrafo 6, specificandone le motivazioni. La Commissione comunica tali disposizioni agli altri Stati membri. La notifica non osta a che gli Stati membri adottino le disposizioni in questione.

Entro un termine di tre mesi a decorrere dalla notifica, la Commissione esamina la compatibilità di queste nuove disposizioni con il diritto comunitario e adotta, all'occorrenza, una decisione per chiedere allo Stato membro interessato di astenersi dall'adottarle o di sopprimerle.

Con la notifica di un progetto di disposizione di diritto interno ai sensi della direttiva 98/34/CE si soddisfa al tempo stesso l'obbligo di notifica previsto dalla presente direttiva.

CAPO IV

LIBERA CIRCOLAZIONE DEI SERVIZI

SEZIONE 1

Libera prestazione di servizi e deroghe relative

Articolo 16

Libera prestazione di servizi

1. Gli Stati membri rispettano il diritto dei prestatori di fornire un servizio in uno Stato membro diverso da quello in cui sono stabiliti.

Lo Stato membro in cui il servizio viene prestato assicura il libero accesso a un'attività di servizi e il libero esercizio della medesima sul proprio territorio.

Gli Stati membri non possono subordinare l'accesso a un'attività di servizi o l'esercizio della medesima sul proprio territorio a requisiti che non rispettino i seguenti principi:

a) non discriminazione: i requisiti non possono essere direttamente o indirettamente discriminatori sulla base della nazionalità o, nel caso di persone giuridiche, della sede,

b) necessità: i requisiti devono essere giustificati da ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o di tutela dell'ambiente,

c) 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.

2. Gli Stati membri non possono restringere la libera circolazione dei servizi forniti da un prestatore stabilito in un altro Stato membro, in particolare, imponendo i requisiti seguenti:

a) l'obbligo per il prestatore di essere stabilito sul loro territorio;

b) l'obbligo per il prestatore di ottenere un'autorizzazione dalle autorità competenti, compresa l'iscrizione in un registro o a un ordine professionale sul loro territorio, salvo i casi previsti dalla presente direttiva o da altri strumenti di diritto comunitario;

c) il divieto imposto al prestatore di dotarsi sul loro territorio di una determinata forma o tipo di infrastruttura, inclusi uffici o uno studio, necessaria all'esecuzione delle prestazioni in questione;

d) l'applicazione di un regime contrattuale particolare tra il prestatore e il destinatario che impedisca o limiti la prestazione di servizi a titolo indipendente;

e) l'obbligo per il prestatore di essere in possesso di un documento di identità specifico per l'esercizio di un'attività di servizi rilasciato dalle loro autorità competenti;

f) i requisiti, a eccezione di quelli in materia di salute e di sicurezza sul posto di lavoro, relativi all'uso di attrezzature e di materiali che costituiscono parte integrante della prestazione del servizio;

g) le restrizioni alla libera circolazione dei servizi di cui all'articolo 19.

3. Allo Stato membro in cui il prestatore si reca non può essere impedito di imporre requisiti relativi alla prestazione di un'attività di servizi qualora siano giustificati da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o tutela dell'ambiente, e in conformità del paragrafo 1. Allo stesso modo, a quello Stato membro non può essere impedito di applicare, conformemente al diritto comunitario, le proprie norme in materia di condizioni di occupazione, comprese le norme che figurano negli accordi collettivi.

4. Entro il 28 dicembre 2011 e previa consultazione degli Stati membri e delle parti sociali a livello comunitario, la Commissione trasmette al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'applicazione del presente articolo, in cui esamina la necessità di proporre misure di armonizzazione per le attività di servizi che rientrano nel campo d'applicazione della presente direttiva.

Articolo 17

Ulteriori deroghe alla libera prestazione di servizi

L'articolo 16 non si applica:

1) ai servizi di interesse economico generale forniti in un altro Stato membro, fra cui:

   a) nel settore postale, i servizi contemplati dalla direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 1997, concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio [1];

   b) nel settore dell'energia elettrica, i servizi contemplati dalla direttiva 2003/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2003 relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica [2];

   c) nel settore del gas, i servizi contemplati dalla direttiva 2003/55/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2003 relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale [3];

   d) i servizi di distribuzione e fornitura idriche e i servizi di gestione delle acque reflue;

   e) il trattamento dei rifiuti;

2) alle materie disciplinate dalla direttiva 96/71/CE;

3) alle materie disciplinate dalla direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati [4];

4) alle materie disciplinate dalla direttiva 77/249/CEE del Consiglio, del 22 marzo 1977, intesa a facilitare l'esercizio effettivo della libera prestazione di servizi da parte degli avvocati [5];

5) alle attività di recupero giudiziario dei crediti;

---

[1] GU L 15 del 21.1.1998, pag. 14. Direttiva modificata da ultimo dal regolamento (CE) n. 1882/2003 (GU L 284 del 31.10.2003, pag. 1)

[2] GU L 176 del 15.7.2003, pag. 37. Direttiva modificata da ultimo dalla decisione 2006/653/CE della Commissione (GU L 270 del 29.9.2006, pag. 72).

[3] GU L 176 del 15.7.2003, pag. 57.

[4] GU L 281 del 23.11.1995, pag. 31. Direttiva modificata da ultimo dal regolamento (CE) n. 1882/2003.

[5] GU L 78 del 26.3.1977, pag. 17. Direttiva modificata da ultimo dall'Atto di adesione del 2003.

6) alle materie disciplinate dal titolo II della direttiva 2005/36/CE, compresi i requisiti negli Stati membri dove il servizio è prestato che riservano un'attività ad una particolare professione;

7) alle materie disciplinate dal regolamento (CEE) 1408/71;

8) per quanto riguarda le formalità amministrative relative alla libera circolazione delle persone ed alla loro residenza, alle questioni disciplinate dalle disposizioni della direttiva 2004/38/CE, che stabiliscono le formalità amministrative a carico dei beneficiari da espletare presso le autorità competenti dello Stato membro in cui è prestato il servizio;

9) per quanto riguarda i cittadini di paesi terzi che si spostano in un altro Stato membro nell'ambito di una prestazione di servizi, alla possibilità per gli Stati membri di imporre l'obbligo di un visto o di un permesso di soggiorno ai cittadini di paesi terzi che non godono del regime di riconoscimento reciproco di cui all'articolo 21 della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, del 14 giugno 1985, relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni ([1]), o alla possibilità di imporre ai cittadini di paesi terzi l'obbligo di presentarsi alle autorità competenti dello Stato membro in cui è prestato il servizio al momento del loro ingresso o successivamente;

10) per quanto riguarda le spedizioni di rifiuti, le materie disciplinate dal regolamento (CEE) n. 259/93 del Consiglio, del 1° febbraio 1993, relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio ([2]);

11) ai diritti d'autore e diritti connessi, ai diritti di cui alla direttiva 87/54/CEE del Consiglio, del 16 dicembre 1986, sulla tutela giuridica delle topografie di prodotti a semiconduttori ([3]) e alla direttiva 96/9/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 1996 relativa alla tutela giuridica delle banche di dati ([4]) nonché ai diritti di proprietà industriale;

12) agli atti per i quali la legge richiede l'intervento di un notaio;

13) alle materie disciplinate dalla direttiva 2006/43/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2006, sulla revisione legale dei conti annuali e dei conti consolidati ([5]);

14) all'immatricolazione dei veicoli presi in leasing in un altro Stato membro;

15) alle disposizioni riguardanti obblighi contrattuali e non contrattuali, compresa la forma dei contratti, determinate in virtù delle norme di diritto internazionale privato.

Articolo 18

Deroghe per casi individuali

1. 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.

2. Le misure di cui al paragrafo 1 possono essere assunte esclusivamente nel rispetto della procedura di mutua assistenza prevista all'articolo 35 e se sono soddisfatte le condizioni seguenti:

a) le disposizioni nazionali a norma delle quali sono assunte le misure non hanno fatto oggetto di un'armonizzazione comunitaria riguardante il settore della sicurezza dei servizi;

b) le misure proteggono maggiormente il destinatario rispetto a quelle che adotterebbe lo Stato membro di stabilimento in conformità delle sue disposizioni nazionali;

c) lo Stato membro di stabilimento non ha adottato alcuna misura o ha adottato misure insufficienti rispetto a quelle di cui all'articolo 35, paragrafo 2;

d) le misure sono proporzionate.

3. I paragrafi 1 e 2 lasciano impregiudicate le disposizioni che garantiscono la libertà di prestazione dei servizi o che permettono deroghe a detta libertà, previste in atti comunitari.

SEZIONE 2

Diritti dei destinatari di servizi

Articolo 19

Restrizioni vietate

Gli Stati membri non possono imporre al destinatario requisiti che limitano l'utilizzazione di un servizio fornito da un prestatore stabilito in un altro Stato membro, in particolare i requisiti seguenti:

a) l'obbligo di ottenere un'autorizzazione dalle loro autorità competenti o quello di presentare una dichiarazione presso di esse;

([1]) GU L 239 del 22.9.2000, pag. 19. Convenzione modificata da ultimo dal regolamento (CE) n. 1160/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 191 del 22.7.2005, pag. 18).

([2]) GU L 30 del 6.2.1993, pag. 1. Regolamento modificato da ultimo dal regolamento della Commissione (CE) n. 2557/2001 (GU L 349 del 31.12.2001, pag. 1).

([3]) GU L 24 del 27.1.1987, pag. 36.

([4]) GU L 77 del 27.3.1996, pag. 20.

([5]) GU L 157 del 9.6.2006, pag. 87.

b) limiti discriminatori alla concessione di aiuti finanziari a causa del fatto che il prestatore è stabilito in un altro Stato membro o in ragione del luogo in cui il servizio è prestato.

Articolo 20

Non discriminazione

1. Gli Stati membri provvedono affinché al destinatario non vengano imposti requisiti discriminatori fondati sulla sua nazionalità o sul suo luogo di residenza.

2. Gli Stati membri provvedono affinché le condizioni generali di accesso a un servizio che il prestatore mette a disposizione del grande pubblico non contengano condizioni discriminatorie basate sulla nazionalità o sul luogo di residenza del destinatario, ferma restando la possibilità di prevedere condizioni d'accesso differenti allorché queste sono direttamente giustificate da criteri oggettivi.

Articolo 21

Assistenza ai destinatari

1. Gli Stati membri provvedono affinché i destinatari possano ottenere nello Stato membro in cui risiedono le seguenti informazioni:

a) informazioni generali sui requisiti applicati negli altri Stati membri in materia di accesso alle attività di servizi e al loro esercizio, in particolare quelli connessi con la tutela dei consumatori;

b) informazioni generali sui mezzi di ricorso esperibili in caso di controversia tra un prestatore e un destinatario;

c) i dati delle associazioni o organizzazioni, compresi gli sportelli della rete dei centri europei dei consumatori, presso le quali i prestatori o i destinatari possono ottenere assistenza pratica.

Se del caso, la consulenza delle autorità competenti include una semplice guida esplicativa. Le informazioni e l'assistenza sono fornite in modo chiaro e univoco, sono facilmente accessibili a distanza anche per via elettronica e sono tenute aggiornate.

2. Gli Stati membri possono affidare il compito di cui al paragrafo 1 agli sportelli unici o ad altri organismi quali i punti di contatto della rete dei centri europei dei consumatori, le associazioni di consumatori o i centri Euro Info.

Gli Stati membri comunicano i nomi e gli indirizzi degli organismi designati alla Commissione, che li trasmette a tutti gli Stati membri.

3. In ottemperanza delle disposizioni dei paragrafi 1 e 2, l'organismo interpellato dal destinatario si rivolge, se necessario, all'organismo pertinente dello Stato membro interessato. Quest'ultimo comunica con la massima sollecitudine le informazioni richieste all'organismo richiedente, che le trasmette al destinatario. Gli Stati membri provvedono affinché tali organismi si assistano reciprocamente e si adoperino per instaurare forme efficaci di cooperazione. Gli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, adottano le modalità pratiche necessarie all'attuazione del paragrafo 1.

4. La Commissione adotta, conformemente alla procedura di cui all'articolo 40, paragrafo 2, le misure d'applicazione dei paragrafi 1, 2 e 3 del presente articolo, precisando le modalità tecniche degli scambi di informazioni fra organismi di Stati membri diversi e, in particolare, l'interoperabilità dei sistemi di informazione, tenendo conto delle norme comuni.

CAPO V

QUALITÀ DEI SERVIZI

Articolo 22

Informazioni sui prestatori e sui loro servizi

1. Gli Stati membri provvedono affinché i prestatori mettano a disposizione del destinatario le informazioni seguenti:

a) il nome del prestatore, il suo status e forma giuridica, l'indirizzo postale al quale il prestatore è stabilito e tutti i dati necessari per entrare rapidamente in contatto e comunicare con il prestatore direttamente e, se del caso, per via elettronica;

b) ove il prestatore sia iscritto in un registro commerciale o altro registro pubblico analogo, la denominazione di tale registro ed il numero di immatricolazione del prestatore o mezzi equivalenti atti ad identificarlo in tale registro;

c) ove l'attività sia assoggettata ad un regime di autorizzazione, i dati dell'autorità competente o dello sportello unico;

d) ove il prestatore eserciti un'attività soggetta all'IVA, il numero di identificazione di cui all'articolo 22, paragrafo 1, della sesta direttiva 77/388/CEE del Consiglio, del 17 maggio 1977, in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra d'affari - Sistema comune di imposta sul valore aggiunto: base imponibile uniforme ([1]);

([1]) GU L 145 del 13.6.1977, pag. 1. Direttiva modificata da ultimo dalla direttiva 2006/18/CE (GU L 51 del 22.2.2006, pag. 12).

e) per quanto riguarda le professioni regolamentate, gli ordini professionali o gli organismi affini presso i quali il prestatore è iscritto, la qualifica professionale e lo Stato membro nel quale è stata acquisita;

f) le eventuali clausole e condizioni generali applicate dal prestatore;

g) l'esistenza di eventuali clausole contrattuali utilizzate dal prestatore relative alla legge applicabile al contratto e/o alla giurisdizione competente;

h) l'esistenza di un'eventuale garanzia post vendita, non imposta dalla legge;

i) il prezzo del servizio, laddove esso è predefinito dal prestatore per un determinato tipo di servizio;

j) le principali caratteristiche del servizio, se non già apparenti dal contesto;

k) l'assicurazione o le garanzie di cui all'articolo 23, paragrafo 1, in particolare il nome e l'indirizzo dell'assicuratore o del garante e la copertura geografica.

2. Gli Stati membri provvedono affinché le informazioni di cui al paragrafo 1, a scelta del prestatore:

a) siano comunicate dal prestatore di propria iniziativa;

b) siano facilmente accessibili al destinatario sul luogo della prestazione del servizio o di stipula del contratto;

c) siano facilmente accessibili al destinatario per via elettronica tramite un indirizzo comunicato dal prestatore;

d) figurino in tutti i documenti informativi che il prestatore fornisce al destinatario per presentare dettagliatamente il servizio offerto.

3. Gli Stati membri provvedono affinché i prestatori, su richiesta del destinatario, comunichino le seguenti informazioni supplementari:

a) ove non vi sia un prezzo predefinito dal prestatore per un determinato tipo di servizio, il costo del servizio o, se non è possibile indicare un prezzo esatto, il metodo di calcolo del prezzo per permettere al destinatario di verificarlo, o un preventivo sufficientemente dettagliato;

b) per quanto riguarda le professioni regolamentate, un riferimento alle regole professionali in vigore nello Stato membro di stabilimento e ai mezzi per prenderne visione;

c) informazioni sulle loro attività multidisciplinari e sulle associazioni che sono direttamente collegate al servizio in questione, nonché sulle misure assunte per evitare conflitti di interesse. Dette informazioni sono inserite in ogni documento informativo nel quale i prestatori danno una descrizione dettagliata dei loro servizi;

d) gli eventuali codici di condotta ai quali il prestatore è assoggettato, nonché l'indirizzo al quale tali codici possono essere consultati per via elettronica, con un'indicazione delle versioni linguistiche disponibili;

e) se un prestatore è assoggettato a un codice di condotta o è membro di un'associazione commerciale o di un organismo o ordine professionale che prevede il ricorso ad un meccanismo extragiudiziale di risoluzione delle controversie, informazioni a questo riguardo. Il prestatore specifica in che modo è possibile reperire informazioni dettagliate sulle caratteristiche e le condizioni di ricorso a meccanismi extragiudiziali di risoluzione delle controversie.

4. Gli Stati membri provvedono affinché le informazioni che il prestatore è tenuto a fornire in conformità del presente capo siano rese disponibili o comunicate in modo chiaro e senza ambiguità nonché in tempo utile prima della stipula del contratto o, in assenza di contratto scritto, prima che il servizio sia prestato.

5. I requisiti in materia di informazione di cui al presente capo si aggiungono ai requisiti già previsti dal diritto comunitario e non ostano a che gli Stati membri impongano requisiti supplementari in materia di informazioni ai prestatori stabiliti sul loro territorio.

6. La Commissione può, conformemente alla procedura di cui all'articolo 40, paragrafo 2, precisare il contenuto delle informazioni di cui ai paragrafi 1 e 3 del presente articolo in funzione della specificità di talune attività e può precisare le modalità pratiche di applicazione del paragrafo 2 del presente articolo.

Articolo 23

Assicurazioni e garanzie in caso di responsabilità professionale

1. Gli Stati membri possono provvedere affinché i prestatori i cui servizi presentano un rischio diretto e particolare per la salute o per la sicurezza del destinatario o di un terzo o per la sicurezza finanziaria del destinatario sottoscrivano un'assicurazione di responsabilità professionale commisurata alla natura e alla portata del rischio o forniscano una garanzia o prevedano altre disposizioni analoghe equivalenti o essenzialmente comparabili quanto a finalità.

2. Quando un prestatore si stabilisce sul loro territorio, gli Stati membri non possono imporgli un'assicurazione di responsabilità professionale o una garanzia se è già coperto da una garanzia equivalente o essenzialmente comparabile, quanto a finalità e copertura fornita in termini di rischio o capitale assicurati o massimale della garanzia, nonché eventuali esclusioni dalla copertura, in un altro Stato membro in cui è già stabilito. Qualora l'equivalenza sia solo parziale, gli Stati membri possono esigere una garanzia complementare per gli aspetti non ancora coperti.

Quando uno Stato membro richiede ai prestatori di servizi stabiliti sul suo territorio di sottoscrivere un'assicurazione di responsabilità professionale o altra garanzia, detto Stato membro accetta quale prova sufficiente un attestato dell'esistenza di tale assicurazione rilasciato da istituti di credito e assicuratori stabiliti in un altro Stato membro.

3. I paragrafi 1 e 2 non incidono sull'applicabilità dei regimi di assicurazione o di garanzia professionale previsti in altri strumenti comunitari.

4. Nell'ambito dell'applicazione del paragrafo 1, la Commissione può stabilire un elenco dei servizi che presentano le caratteristiche di cui al paragrafo 1 del presente articolo secondo la procedura di regolamentazione di cui all'articolo 40, paragrafo 2. La Commissione può inoltre adottare misure intese a emendare elementi non essenziali della presente direttiva integrandola con la fissazione di criteri comuni per definire il carattere appropriato, in funzione della natura e della portata del rischio, dell'assicurazione o delle garanzie precisate al paragrafo 1 del presente articolo secondo la procedura di cui all'articolo 40, paragrafo 3.

5. Ai fini del presente articolo, per

— «rischio diretto e particolare» s'intende un rischio derivante direttamente dalla prestazione del servizio;

— «salute e sicurezza» s'intende, in relazione a un destinatario o a terzi, la prevenzione del decesso o di gravi danni corporali;

— «sicurezza finanziaria» s'intende, in relazione a un destinatario, la prevenzione di perdite significative di denaro o del valore di un bene;

— «assicurazione di responsabilità professionale» s'intende l'assicurazione sottoscritta da un prestatore con riguardo alle potenziali responsabilità nei confronti dei destinatari e, se del caso, di terzi, derivanti dalla prestazione del servizio.

Articolo 24

Comunicazioni commerciali emananti dalle professioni regolamentate

1. Gli Stati membri sopprimono tutti i divieti totali in materia di comunicazioni commerciali per le professioni regolamentate.

2. Gli Stati membri provvedono affinché le comunicazioni commerciali che emanano dalle professioni regolamentate ottemperino alle regole professionali, in conformità del diritto comunitario, riguardanti, in particolare, l'indipendenza, la dignità e l'integrità della professione nonché il segreto professionale, nel rispetto della specificità di ciascuna professione. Le regole professionali in materia di comunicazioni commerciali sono non discriminatorie, giustificate da motivi imperativi di interesse generale e proporzionate.

Articolo 25

Attività multidisciplinari

1. Gli Stati membri provvedono affinché i prestatori non siano assoggettati a requisiti che li obblighino ad esercitare esclusivamente una determinata attività specifica o che limitino l'esercizio, congiunto o in associazione, di attività diverse.

Tuttavia, tali requisiti possono essere imposti ai prestatori seguenti:

a) le professioni regolamentate, nella misura in cui ciò sia giustificato per garantire il rispetto di norme di deontologia diverse in ragione della specificità di ciascuna professione, di cui è necessario garantire l'indipendenza e l'imparzialità;

b) i prestatori che forniscono servizi di certificazione, di omologazione, di controllo, prova o collaudo tecnici, nella misura in cui ciò sia giustificato per assicurarne l'indipendenza e l'imparzialità.

2. Quando le attività multidisciplinari tra i prestatori di cui al paragrafo 1, lettere a) e b) sono autorizzate, gli Stati membri provvedono affinché:

a) siano evitati i conflitti di interesse e le incompatibilità tra determinate attività;

b) siano garantite l'indipendenza e l'imparzialità che talune attività richiedono;

c) le regole di deontologia professionale e di condotta relative alle diverse attività siano compatibili tra loro, soprattutto in materia di segreto professionale.

3. Nella relazione di cui all'articolo 39, paragrafo 1, gli Stati membri precisano i prestatori soggetti ai requisiti di cui al paragrafo 1 del presente articolo, il contenuto dei requisiti e le ragioni per le quali li ritengono giustificati.

Articolo 26

Politica in materia di qualità dei servizi

1. Gli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, adottano misure di accompagnamento volte ad incoraggiare i prestatori a garantire, su base volontaria, la qualità dei servizi, in particolare:

a) facendo certificare o valutare le loro attività da organismi indipendenti o accreditati;

b) elaborando una carta di qualità propria o aderendo alle carte o ai marchi di qualità messi a punto da organismi e ordini professionali a livello comunitario.

2. Gli Stati membri provvedono affinché le informazioni sul significato di taluni marchi e sui criteri di attribuzione dei marchi e di altri attestati di qualità relativi ai servizi siano facilmente accessibili ai prestatori e ai destinatari.

3. Gli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, adottano misure di accompagnamento volte ad incoraggiare gli ordini professionali, le camere di commercio e artigianato e le associazioni dei consumatori negli Stati membri a collaborare a livello comunitario per promuovere la qualità dei servizi, in particolare facilitando il riconoscimento della qualità dei prestatori.

4. Gli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, adottano misure di accompagnamento volte ad incoraggiare lo sviluppo della comunicazione critica, in particolare da parte delle associazioni dei consumatori, relativa alle qualità e ai difetti dei servizi, in particolare lo sviluppo a livello comunitario di prove o collaudi comparativi e della comunicazione dei loro risultati.

5. Gli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, incoraggiano lo sviluppo di norme volontarie europee intese ad agevolare la compatibilità fra servizi forniti da prestatori di Stati membri diversi, l'informazione del destinatario e la qualità dei servizi.

Articolo 27

Risoluzione delle controversie

1. Gli Stati membri adottano i provvedimenti generali necessari affinché i prestatori forniscano i propri dati, in particolare un indirizzo postale, un numero di fax o un indirizzo di posta elettronica e un numero telefonico ai quali tutti i destinatari, compresi quelli residenti in un altro Stato membro, possono presentare un reclamo o chiedere informazioni sul servizio fornito. I prestatori forniscono il loro domicilio legale se questo non coincide con il loro indirizzo abituale per la corrispondenza.

Gli Stati membri adottano i provvedimenti generali necessari affinché i prestatori rispondano ai reclami di cui al primo comma con la massima sollecitudine e diano prova di buona volontà per trovare soluzioni soddisfacenti.

2. Gli Stati membri adottano i provvedimenti generali necessari affinché i prestatori siano tenuti a provare che gli obblighi di informazione previsti dalla presente direttiva sono rispettati e che le informazioni sono esatte.

3. Qualora per ottemperare ad una decisione giudiziaria sia necessaria una garanzia finanziaria, gli Stati membri riconoscono le garanzie equivalenti costituite presso un istituto di credito o un assicuratore stabilito in un altro Stato membro. L'istituto di credito deve essere autorizzato in uno Stato membro ai sensi della direttiva 2006/48/CE e l'assicuratore autorizzato, come appropriato, ai sensi della prima direttiva 73/239/CEE del Consiglio, del 24 luglio 1973, recante coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative in materia di accesso e di esercizio dell'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita [1] in materia di accesso e di esercizio dell'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita e della direttiva 2002/83/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 novembre 2002, relativa all'assicurazione sulla vita [2].

4. Gli Stati membri adottano i provvedimenti generali necessari affinché i prestatori, soggetti ad un codice di condotta o membri di un'associazione o di un organismo professionale che prevede il ricorso ad un meccanismo di regolamentazione extragiudiziario, ne informino il destinatario facendone menzione in tutti i documenti che presentano in modo dettagliato uno dei loro servizi e indichino in che modo è possibile reperire informazioni dettagliate sulle caratteristiche e le condizioni di ricorso a tale meccanismo.

CAPO VI

COOPERAZIONE AMMINISTRATIVA

Articolo 28

Mutua assistenza - Obblighi generali

1. Gli Stati membri si prestano assistenza reciproca e si adoperano per instaurare forme di collaborazione efficaci onde garantire il controllo dei prestatori e dei loro servizi.

2. Ai fini del presente capo, gli Stati membri designano uno o più punti di contatto comunicandone i dati agli altri Stati membri e alla Commissione. La Commissione pubblica e aggiorna regolarmente l'elenco dei punti di contatto.

[1] GU L 228 del 16.8.1973, pag. 3. Direttiva modificata da ultimo dalla direttiva 2005/68/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 323 del 9.12.2005, pag. 1).

[2] GU L 345 del 19.12.2002, pag. 1. Direttiva modificata da ultimo dalla direttiva 2005/68/CE.

3. Le richieste di informazioni e le richieste di effettuare verifiche, ispezioni e indagini a titolo del presente capo sono debitamente motivate, in particolare specificando la ragione della richiesta. Le informazioni scambiate sono utilizzate solo in relazione alla questione per cui sono state richieste.

4. Qualora ricevano una richiesta di assistenza dalle autorità competenti di un altro Stato membro, gli Stati membri provvedono affinché i prestatori stabiliti sul loro territorio comunichino alle loro autorità competenti tutte le informazioni necessarie al controllo delle loro attività in conformità della legislazione nazionale.

5. Qualora insorgano difficoltà nel soddisfare una richiesta di informazioni o nell'effettuare verifiche, ispezioni o indagini, gli Stati membri in causa avvertono sollecitamente lo Stato membro richiedente al fine di trovare una soluzione.

6. Gli Stati membri forniscono al più presto e per via elettronica le informazioni richieste da altri Stati membri o dalla Commissione.

7. Gli Stati membri provvedono affinché i registri nei quali i prestatori sono iscritti e che possono essere consultati dalle autorità competenti sul loro territorio siano altresì consultabili, alle stesse condizioni, dalle competenti autorità omologhe degli altri Stati membri.

8. Gli Stati membri comunicano alla Commissione informazioni su casi in cui altri Stati membri non assolvono ai loro obblighi di mutua assistenza. Laddove necessario, la Commissione prende misure appropriate, comprese quelle di cui all'articolo 226 del trattato, per assicurare che gli Stati membri in questione assolvano ai loro obblighi di mutua assistenza. La Commissione informa periodicamente gli Stati membri circa il funzionamento delle disposizioni relative alla mutua assistenza.

Articolo 29

Mutua assistenza - Obblighi generali per lo Stato membro di stabilimento

1. Per quanto riguarda i prestatori che forniscono servizi in un altro Stato membro, lo Stato membro di stabilimento fornisce le informazioni sui prestatori stabiliti sul suo territorio richieste da un altro Stato membro, in particolare la conferma del loro stabilimento sul suo territorio e del fatto che, a quanto gli risulta, essi non vi esercitano attività in modo illegale.

2. Lo Stato membro di stabilimento procede alle verifiche, ispezioni e indagini richieste da un altro Stato membro e informa quest'ultimo dei risultati e, se del caso, dei provvedimenti presi. In tale contesto le autorità competenti intervengono nei limiti delle competenze loro attribuite nei rispettivi Stati membri. Le autorità competenti possono decidere le misure più appropriate da assumere, caso per caso, per soddisfare la richiesta di un altro Stato membro.

3. Qualora venga a conoscenza di comportamenti o atti precisi di un prestatore stabilito sul suo territorio che presta servizi in altri Stati membri che, a sua conoscenza, possano causare grave pregiudizio alla salute o alla sicurezza delle persone o all'ambiente, lo Stato membro di stabilimento ne informa al più presto gli altri Stati membri e la Commissione.

Articolo 30

Controllo da parte dello Stato membro di stabilimento in caso di spostamento temporaneo del prestatore in un altro Stato membro

1. Nei casi non contemplati dall'articolo 31, paragrafo 1, lo Stato membro di stabilimento controlla il rispetto dei suoi requisiti in conformità dei poteri di sorveglianza previsti dal suo ordinamento nazionale, in particolare mediante misure di controllo sul luogo di stabilimento del prestatore.

2. Lo Stato membro di stabilimento non può omettere di adottare misure di controllo o di esecuzione sul proprio territorio per il motivo che il servizio è stato prestato o ha causato danni in un altro Stato membro.

3. L'obbligo di cui al paragrafo 1 non comporta il dovere per lo Stato membro di stabilimento di effettuare verifiche e controlli fattuali nel territorio dello Stato membro in cui è prestato il servizio. Tali verifiche e controlli sono effettuati dalle autorità dello Stato membro in cui il prestatore svolge temporaneamente la sua attività, su richiesta delle autorità dello Stato membro di stabilimento, in conformità dell'articolo 31.

Articolo 31

Controllo da parte dello Stato membro in cui è prestato il servizio in caso di spostamento temporaneo del prestatore

1. Per quanto riguarda i requisiti nazionali che possono essere imposti in base all'articolo 16 o 17, lo Stato membro in cui è prestato il servizio è responsabile del controllo sull'attività del prestatore sul suo territorio. In conformità del diritto comunitario, lo Stato membro in cui è prestato il servizio:

a) adotta tutte le misure necessarie al fine di garantire che il prestatore si conformi a tali requisiti per quanto riguarda l'accesso a un'attività di servizi sul proprio territorio e il suo esercizio;

b) procede alle verifiche, ispezioni e indagini necessarie per controllare il servizio prestato.

2. Per quanto riguarda i requisiti diversi da quelli di cui al paragrafo 1, nel caso in cui un prestatore si sposti temporaneamente in un altro Stato membro in cui non è stabilito per prestarvi un servizio, le autorità competenti di tale Stato membro partecipano al controllo del prestatore conformemente ai paragrafi 3 e 4.

3. Su richiesta dello Stato membro di stabilimento, le autorità competenti dello Stato membro in cui è prestato il servizio procedono alle verifiche, ispezioni e indagini necessarie per assicurare un efficace controllo da parte dello Stato membro di stabilimento, intervenendo nei limiti delle competenze loro attribuite nel loro Stato membro. Le autorità competenti possono decidere le misure più appropriate da assumere, caso per caso, per soddisfare la richiesta dello Stato membro di stabilimento.

4. Di loro iniziativa, le autorità competenti dello Stato membro in cui è prestato il servizio possono procedere a verifiche, ispezioni e indagini sul posto, purché queste non siano discriminatorie, non siano motivate dal fatto che il prestatore è stabilito in un altro Stato membro e siano proporzionate.

Articolo 32

Meccanismo di allerta

1. Qualora uno Stato membro venga a conoscenza di circostanze o fatti precisi gravi riguardanti un'attività di servizi che potrebbero provocare un pregiudizio grave alla salute o alla sicurezza delle persone o all'ambiente nel suo territorio o nel territorio di altri Stati membri, ne informa al più presto lo Stato membro di stabilimento, gli altri Stati membri interessati e la Commissione.

2. La Commissione promuove la creazione di una rete europea delle autorità degli Stati membri e vi partecipa, ai fini dell'applicazione delle disposizioni del paragrafo 1.

3. La Commissione adotta e aggiorna regolarmente, conformemente alla procedura di cui all'articolo 40, paragrafo 2, norme dettagliate concernenti la gestione della rete di cui al paragrafo 2 del presente articolo.

Articolo 33

Informazioni sull'onorabilità dei prestatori

1. Gli Stati membri comunicano, su richiesta di un'autorità competente di un altro Stato membro, conformemente al loro diritto nazionale, le informazioni relative alle azioni disciplinari o amministrative promosse o alle sanzioni penali irrogate e alle decisioni relative all'insolvenza o alla bancarotta fraudolenta assunte dalle loro autorità competenti nei confronti di un prestatore che siano direttamente pertinenti alla competenza del prestatore o alla sua affidabilità professionale. Lo Stato membro che comunica tali informazioni ne informa il prestatore interessato.

Una richiesta effettuata a norma del primo comma deve essere debitamente sostanziata, in particolare per quanto riguarda i motivi della richiesta d'informazione.

2. Le sanzioni e le azioni di cui al paragrafo 1 sono comunicate solo se è stata assunta una decisione definitiva. Riguardo alle altre decisioni esecutorie di cui al paragrafo 1, lo Stato membro che comunica le informazioni precisa se si tratta di una decisione definitiva o se è stato presentato un ricorso contro la decisione in causa, nel qual caso lo Stato membro in questione è tenuto a indicare la data alla quale si prevede che sia pronunciata la decisione sul ricorso.

Esso precisa inoltre le disposizioni di diritto interno conformemente alle quali il prestatore è stato condannato o sanzionato.

3. Il paragrafo 1 e il paragrafo 2 devono essere applicati nel rispetto delle regole in materia di comunicazione dei dati personali e dei diritti garantiti nello Stato membro in questione alle persone che subiscono condanne o sanzioni, anche da parte degli organismi o ordini professionali. Ogni informazione in questione che sia pubblica deve essere accessibile ai consumatori.

Articolo 34

Misure di accompagnamento

1. La Commissione, in collaborazione con gli Stati membri, istituisce un sistema elettronico per lo scambio di informazioni tra gli Stati membri tenendo conto dei sistemi di informazione esistenti.

2. Gli Stati membri, con l'assistenza della Commissione, adottano misure di accompagnamento per agevolare lo scambio di funzionari incaricati di dare esecuzione alla mutua assistenza e la formazione dei funzionari stessi, compresa la formazione linguistica e quella informatica.

3. La Commissione valuta la necessità di istituire un programma pluriennale per organizzare i pertinenti scambi di funzionari e la formazione.

Articolo 35

Mutua assistenza in caso di deroghe caso per caso

1. Qualora uno Stato membro intenda assumere una misura conformemente all'articolo 18, si applica la procedura di cui ai paragrafi da 2 a 6 del presente articolo, senza pregiudizio delle procedure giudiziarie, compresi i procedimenti e gli atti preliminari compiuti nel quadro di un'indagine penale.

2. Lo Stato membro di cui al paragrafo 1 chiede allo Stato membro di stabilimento di assumere misure nei confronti del prestatore, fornendo tutte le informazioni pertinenti sul servizio in causa e sulle circostanze della fattispecie.

Lo Stato membro di stabilimento verifica con la massima sollecitudine se il prestatore esercita legalmente le sue attività e accerta i fatti all'origine della richiesta. Esso comunica al più presto allo Stato membro che ha presentato la richiesta le misure assunte o previste o, se del caso, i motivi per i quali non è stata assunta alcuna misura.

3. Dopo la comunicazione dello Stato membro di stabilimento di cui al paragrafo 2, secondo comma, lo Stato membro che ha presentato la richiesta notifica alla Commissione e allo Stato membro di stabilimento la sua intenzione di prendere misure, precisando le ragioni seguenti:

a) le ragioni per le quali ritiene che le misure assunte o previste dallo Stato membro di stabilimento siano insufficienti;

b) le ragioni per le quali ritiene che le misure che prevede di assumere rispettino le condizioni di cui all'articolo 18.

4. Le misure possono essere assunte solo allo scadere di quindici giorni lavorativi a decorrere dalla notifica di cui al paragrafo 3.

5. Senza pregiudizio della facoltà, per lo Stato membro che ha presentato la richiesta, di assumere le misure in questione allo scadere del termine di cui al paragrafo 4, la Commissione esamina al più presto la compatibilità delle misure notificate con il diritto comunitario.

Qualora giunga alla conclusione che la misura è incompatibile con il diritto comunitario, la Commissione adotta una decisione in cui chiede allo Stato membro interessato di astenersi dall'assumere le misure proposte o di sospendere con urgenza le misure assunte.

6. In caso di urgenza, lo Stato membro che intende assumere una misura può derogare alle disposizioni dei paragrafi 2, 3 e 4. In questo caso, le misure sono notificate con la massima sollecitudine alla Commissione e allo Stato membro di stabilimento, specificando i motivi che giustificano l'urgenza.

Articolo 36

Misure di esecuzione

Le misure intese a modificare gli elementi non essenziali del presente capo integrandolo con la precisazione dei termini di cui agli articoli 28 e 35 sono adottate secondo la procedura di cui all'articolo 40, paragrafo 3.. La Commissione adotta inoltre le modalità pratiche degli scambi di informazioni per via elettronica fra Stati membri, e in particolare le disposizioni sull'interoperabilità dei sistemi di informazione, secondo la procedura di cui all'articolo 40, paragrafo 2.

CAPO VII

PROGRAMMA DI CONVERGENZA

Articolo 37

Codici di condotta a livello comunitario

1. Gli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, adottano misure di accompagnamento volte a incoraggiare l'elaborazione di codici di condotta a livello comunitario, specialmente da parte di ordini, organismi o associazioni professionali, intesi ad agevolare la prestazione transfrontaliera di servizi o lo stabilimento di un prestatore in un altro Stato membro, nel rispetto del diritto comunitario.

2. Gli Stati membri provvedono affinché i codici di condotta di cui al paragrafo 1 siano accessibili a distanza, per via elettronica.

Articolo 38

Armonizzazione complementare

La Commissione esamina, entro il 28 dicembre 2010, la possibilità di presentare proposte di misure d'armonizzazione sulle seguenti questioni:

a) l'accesso alle attività di recupero giudiziario dei crediti;

b) i servizi privati di sicurezza e trasporto di denaro contante e valori.

Articolo 39

Valutazione reciproca

1. Entro il 28 dicembre 2009, gli Stati membri presentano una relazione alla Commissione contenente le informazioni di cui alle seguenti disposizioni:

a) articolo 9, paragrafo 2, relativo ai regimi di autorizzazione;

b) articolo 15, paragrafo 5, relativo ai requisiti da valutare;

c) articolo 25, paragrafo 3, relativo alle attività multidisciplinari.

2. La Commissione trasmette le relazioni di cui al paragrafo 1 agli Stati membri che, entro un termine di sei mesi dalla ricezione, comunicano le loro osservazioni su ciascuna relazione. Entro lo stesso termine, la Commissione consulta le parti interessate su tali relazioni.

3. La Commissione trasmette le relazioni e le osservazioni degli Stati membri al comitato di cui all'articolo 40, paragrafo 1, che può formulare osservazioni.

4. Alla luce delle osservazioni di cui ai paragrafi 2 e 3, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio, entro il 28 dicembre 2010, una relazione di sintesi accompagnata, se del caso, da proposte di iniziative supplementari.

5. Entro il 28 dicembre 2009, gli Stati membri presentano alla Commissione una relazione sui requisiti nazionali la cui applicazione potrebbe rientrare nell'articolo 16, paragrafo 1, terzo comma e paragrafo 3, prima frase, specificando i motivi per cui ritengono che l'applicazione di detti requisiti sia conforme ai criteri di cui all'articolo 16, paragrafo 1, terzo comma e all'articolo 16, paragrafo 3, prima frase.

Successivamente, gli Stati membri comunicano alla Commissione le eventuali modifiche dei requisiti, inclusi i nuovi requisiti, di cui sopra specificandone le motivazioni.

La Commissione comunica tali requisiti agli altri Stati membri. La comunicazione non osta a che gli Stati membri adottino le disposizioni in questione. La Commissione fornisce successivamente, su base annuale, analisi e orientamenti in materia di applicazione di tali disposizioni nel contesto della presente direttiva.

Articolo 40

Procedura di comitato

1. La Commissione è assistita da un comitato.

2. Nei casi in cui è fatto riferimento al presente paragrafo, si applicano gli articoli 5 e 7 della decisione 1999/468/CE, tenendo conto delle disposizioni dell'articolo 8 di tale decisione. Il periodo di cui all'articolo 5, paragrafo 6, della decisione 1999/468/CE è fissato a tre mesi.

3. Nei casi in cui è fatto riferimento al presente paragrafo si applicano l'articolo 5 bis, paragrafi da 1 a 4 e l'articolo 7 della decisione 1999/468/CE, tenendo conto delle disposizioni dell'articolo 8 della stessa.

Articolo 41

Clausola di revisione

Entro il 28 dicembre 2011 e successivamente ogni tre anni, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione completa sull'applicazione della presente direttiva. Conformemente all'articolo 16, paragrafo 4, la relazione tratta in particolare l'applicazione dell'articolo 16. Essa esamina inoltre se siano necessarie ulteriori misure per le materie escluse dal campo di applicazione della presente direttiva. La relazione è accompagnata, se del caso, da proposte intese a modificare la presente direttiva al fine di completare il mercato interno dei servizi.

Articolo 42

Modifica della direttiva 98/27/CE

Nell'allegato della direttiva 98/27/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 1998, relativa a provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori [1], è aggiunto il seguente punto:

«13. 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).».

Articolo 43

Protezione dei dati personali

L'attuazione e l'applicazione della presente direttiva e, in particolare, delle disposizioni relative al controllo, ottemperano alle norme sulla protezione dei dati personali di cui alle direttive 95/46/CE e 2002/58/CE.

CAPO VIII

DISPOSIZIONI FINALI

Articolo 44

Recepimento

1. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alle disposizioni della presente direttiva entro il 28 dicembre 2009.

Essi comunicano immediatamente alla Commissione il testo di tali disposizioni.

Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità di tale riferimento sono decise dagli Stati membri.

[1] GU L 166 dell'11.6.1998, pag. 51. Direttiva modificata da ultimo dalla direttiva 2005/29/CE.

2. Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle disposizioni essenziali di diritto nazionale adottate nella materia disciplinata dalla presente direttiva.

Articolo 45

Entrata in vigore

La presente direttiva entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Articolo 46

Destinatari

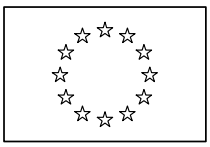
Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.

Fatto a Strasburgo, addì 12 dicembre 2006.

Per il Parlamento europeo	*Per il Consiglio*
Il presidente	*Il presidente*
J. BORRELL FONTELLES	M. PEKKARINEN

ALLEGATO 2

Relazione della Commissione "LEGIFERARE MEGLIO 2006"
COM(2007)286 definitivo



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 6.6.2007
COM(2007)286 definitivo

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

"LEGIFERARE MEGLIO 2006"

ai sensi dell'articolo 9 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità

(14a relazione)

{SEC(2007)737}

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

"LEGIFERARE MEGLIO 2006"

ai sensi dell'articolo 9 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità

(14a relazione)

Il presente documento è la 14a relazione annuale sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e verte anche sui passi in avanti compiuti per quanto riguarda il miglioramento del contesto normativo nell'Unione europea[1].

1. MIGLIORE REGOLAMENTAZIONE

Un contesto normativo ben strutturato, chiaro, comprensibile e il più semplice possibile è essenziale per tutelare il benessere dei cittadini, la salute pubblica e l'ambiente. Al tempo stesso, siffatto contesto assicura un mercato equo in cui le imprese europee possono presentarsi con prodotti innovativi ed essere effettivamente competitive. Il programma "Legiferare meglio" persegue questo obiettivo sia a livello UE che nazionale, grazie ad uno sforzo comune delle istituzioni europee e degli Stati membri, e in modo da ottenere il massimo vantaggio per le politiche pubbliche minimizzando i costi imposti dalla normativa all'economia europea.

Gli obiettivi principali e le azioni a favore di una migliore regolamentazione delle istituzioni dell'UE figurano in due documenti: il Piano d'azione della Commissione per una migliore regolamentazione, modificato nel marzo 2005[2], e l'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" siglato dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione nel dicembre 2003[3].

[1] L'obbligo per la Commissione di presentare una relazione annuale sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità al Consiglio europeo e al Parlamento europeo è stato definito dal Consiglio europeo di Edimburgo nel dicembre 1992. Questo obbligo è stato incluso in un protocollo allegato al trattato che istituisce la Comunità europea nel quadro delle modifiche apportate dal trattato di Amsterdam nel 1997. Dal 1995 questa relazione verte anche sulle misure adottate per migliorare la qualità e l'accessibilità della normativa (per la relazione precedente, cfr. COM(2005) 98). Alcuni fattori che contribuiscono al miglioramento del contesto normativo sono esaminati più dettagliatamente nella terza relazione sulla governance europea (2004-2005) (cfr. http://www.europa.eu.int/comm/governance/index_fr.htm).

[2] "Una migliore regolamentazione per la crescita e l'occupazione nell'Unione europea" COM(2005)97, marzo 2005, di seguito denominata "Piano d'azione". Questa comunicazione aggiorna e completa il Piano d'azione fissato nel 2002 ("Semplificare e migliorare la regolamentazione", COM(2002)278, 5 giugno 2002). Il Piano d'azione segue il Libro bianco sulla governance europea (COM(2001)727, 25 giugno 2001).

[3] GU C 321 del 31 dicembre 2003, pag. 1.

Nel novembre 2006 la Commissione ha presentato un esame strategico del programma "Legiferare meglio"[4], in cui prende atto degli importanti ed incoraggianti progressi compiuti e delinea le sfide che le istituzioni europee e gli Stati membri devono prepararsi a raccogliere affinché il programma possa avere un effetto concreto e duraturo sulle imprese e sui cittadini. Occorrerà in particolare: migliorare la qualità delle valutazioni di impatto e l'uso che ne viene fatto nell'elaborazione e nell'adozione della normativa; perfezionare il calcolo dei costi amministrativi ed eliminare gli oneri inutili nella normativa europea e nazionale; proseguire e intensificare il lavoro intrapreso per completare l'ambizioso programma di modernizzazione e semplificazione del corpus legislativo; portare avanti lo screening e l'eventuale ritiro delle proposte pendenti per garantire che quelle che saranno esaminate dal Consiglio e dal Parlamento siano sempre di attualità e corrispondano ancora alle priorità della Commissione; rafforzare il dialogo costruttivo fra tutti i partecipanti al processo normativo a livello UE e nazionale, e con tutti i soggetti interessati.

1.1. Provvedimenti adottati dalla Commissione

Conformemente al suo ruolo istituzionale di promotrice del processo legislativo, la Commissione è tenuta a perseguire gli obiettivi del programma "Legiferare meglio" sia a livello di elaborazione, che di follow-up e attuazione della normativa. Assunto un ruolo guida nell'attuazione del programma, nel 2006

- ha effettuato 67 valutazioni di impatto, ha dato il via ad una valutazione esterna del suo sistema di valutazione di impatto e ha istituito un *comitato per la valutazione di impatto* indipendente incaricato di fornire sostegno e controllare la qualità delle valutazioni effettuate dai servizi della Commissione;

- ha portato avanti l'attuazione del suo programma di semplificazione, ha riferito in merito ai progressi compiuti, ha aggiunto più di 40 nuovi punti al programma[5] e ha inserito obiettivi di semplificazione nel suo Programma legislativo e di lavoro per il 2007[6];

- ha integrato nei suoi orientamenti per la valutazione d'impatto il modello dei costi standard dell'UE per il calcolo dei costi amministrativi e ha proposto un ambizioso programma d'azione per ridurre gli oneri amministrativi nell'UE.

- ha completato lo screening delle proposte pendenti presentate dalle Commissioni precedenti e ha rilanciato il suo programma di codifica ed abrogazione della normativa obsoleta.

Molte di queste attività concorrono a rafforzarsi reciprocamente, contribuendo alla coerenza del programma "Legiferare meglio". Per esempio, il calcolo dei costi amministrativi è incluso nel metodo per la valutazione di impatto e le proposte di semplificazione che figurano nel programma legislativo e di lavoro della Commissione sono sottoposte ad una valutazione di impatto, per la quale sono consultate le parti interessate.

---

4 COM(2006)689 definitivo.

5 "Prima relazione sullo stato d'avanzamento della strategia per la semplificazione del contesto normativo" - COM(2006)690.

6 COM(2006)629.

1.1.1. Consultazione delle parti interessate

Nel 2006 è aumentato notevolmente il numero delle consultazioni rispetto all'anno precedente, con 217 comunicazioni non legislative (28 in più rispetto al 2004) e 129 consultazioni via Internet (23 in più)attraverso il portale web "La vostra voce in Europa"[7].

Nel contesto dell'Iniziativa europea per la trasparenza[8] la Commissione ha effettuato una consultazione pubblica aperta sui requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate[9] che ha dimostrato che generalmente gli interessati giudicano favorevolmente le modalità di consultazione scelte dalla Commissione[10]. Sono stati auspicati ulteriori miglioramenti per quanto riguarda il riscontro delle informazioni sui dati trasmessi nel quadro delle consultazioni, l'equilibrio dei partecipanti selezionati per le consultazioni mirate e la riduzione dei tempi. Per i servizi della Commissione, il rispetto dei requisiti minimi applicabili alle consultazioni incide sul carico di lavoro, ma costituisce un valore aggiunto per la versione finale delle iniziative.

1.1.2. Raccolta ed utilizzazione del parere degli esperti

La Commissione proseguirà nei suoi sforzi conformemente ai principi e alle norme relative alla raccolta e all'uso delle consulenze degli esperti esterni[11]. In particolare intende promuovere una più ampia utilizzazione della rete SINAPSE (*Scientific INformAtion for Policy Support in Europe* - Informazioni scientifiche per il sostegno delle politiche in Europa), l'interfaccia tra esperti e responsabili UE[12]. Dato che i primi risultati sono stati incoraggianti, l'uso della rete dovrebbe essere favorito nel 2007. Considerate le nuove forme di governance e la complessità crescente di numerose questioni strategiche, occorre fornire ai sistemi di consultazione tradizionali il sostegno di tutta l'UE, garantire la consultazione rapida degli scienziati e degli esperti e assicurare una comunicazione più efficace tra gli esperti, in Europa e al di là dell'Europa. Per agevolare questo processo, sarebbe opportuno incrementare lo sviluppo della rete informatica SINAPSE e favorirne l'uso più generalizzato.

1.1.3. Valutazione d'impatto

Nel 2006 i servizi della Commissione hanno effettuato 67 valutazioni di impatto, relative in particolare a tutte le principali iniziative legislative e di orientamento strategico inserite nel programma legislativo e di lavoro annuale, obbligatorie dal 2005, e una serie di valutazioni "volontarie" per altre iniziative con un possibile impatto significativo. L'esperienza dimostra che in un numero sempre più elevato di casi la valutazione di impatto ha modificato notevolmente l'approccio e la natura dello strumento giuridico, portando talvolta al ritiro della proposta[13]. La Commissione ha inoltre perfezionato il suo approccio all'analisi integrata

---

7 http://ec.europa.eu/youreurope/

8 Cfr. Libro verde - Iniziativa europea sulla trasparenza. COM(2006)194.

9 Questi requisiti sono stati introdotti nel 2003 (COM(2002) 704 dell'11 dicembre 2002).

10 La Commissione ha ricevuto più di 100 contributi alla consultazione, pubblicati sul sito http://ec.europa.eu/comm/eti/contributions.htm

11 COM(2002)713 dell'11 dicembre 2002.

12 http://europa.eu.int/sinapse

13 Per esempio, cfr. l'allegato alla presente relazione, punto 2.1.3, note 18-20.

dell'incidenza economica, sociale e ambientale delle sue proposte inglobando nei suoi orientamenti sulla valutazione di impatto un metodo di calcolo dei costi amministrativi[14].

Per migliorare sempre più la qualità generale delle sue valutazioni di impatto anche sul piano pratico, il presidente della Commissione ha istituito un *comitato per la valutazione di impatto*, posto sotto suo controllo diretto e indipendente dai servizi della Commissione. Il comitato esamina i progetti di valutazione di impatto e esprime un parere sulla loro qualità, proponendo consulenze e sostegno alla qualità in caso di necessità.

È probabile che ulteriori misure destinate a perfezionare l'approccio globale e a migliorare la qualità delle valutazioni di impatto della Commissione saranno adottate durante l'ultima fase della valutazione esterna dell'intero sistema, iniziata nel 2006 e conclusa nella primavera del 2007.

1.1.4. Scelta degli strumenti (autoregolamentazione e coregolamentazione)

La Commissione si è impegnata a verificare, quando elabora le sue proposte, se esistano alternative alla regolamentazione "classica" per realizzare gli obiettivi del trattato[15]. Per incoraggiare il ricorso ad altri strumenti normativi, la Commissione e il Comitato economico e sociale europeo hanno creato insieme una base di dati chiamata "autoregolamentazione e coregolamentazione nell'UE"[16]. Questa base semplifica lo scambio di informazioni e l'elaborazione di migliori pratiche sulle iniziative di autoregolamentazione e di coregolamentazione a carattere comunitario (cioè, relative a più Stati membri). Il suo principale obiettivo è incoraggiare e aiutare i soggetti privati che desiderano sviluppare o migliorare iniziative di autoregolamentazione, ma anche sostenere i responsabili nell'azione di coregolamentazione. Nel contempo, la Commissione ha consultato le parti interessate sull'uso appropriato dell'autoregolamentazione o della coregolamentazione nell'ambito delle sue valutazioni di impatto, ma anche di tavole rotonde e studi.[17]

A livello settoriale, nel 2006 sono stati istituiti molti meccanismi importanti di autoregolamentazione e coregolamentazione. La Commissione ha auspicato l'elaborazione di codici di condotta specifici a livello di Comunità e/o di Stati membri. Diversi atti legislativi prevedono anche una maggiore coregolamentazione con le parti interessate[18]. Tuttavia, nel 2006 alcune imprese hanno chiesto di trasformare le pratiche di autoregolamentazione in meccanismi di coregolamentazione, cioè in normativa classica[19]. Pur insistendo sul potenziale delle alternative normative, l'approccio della Commissione riconosce anche che in molti casi i

---

14 SEC(2005)791.

15 Conformemente agli orientamenti sulle valutazioni di impatto, è obbligatorio verificare, nel quadro delle valutazioni di impatto della Commissione, la fattibilità di altri strumenti normativi.

16 http://www.eesc.europa.eu/smo/prism/presentation/index.asp

17 Cfr., per esempio, "L'autoregolamentazione nel settore europeo della pubblicità: relazione sulle opinioni delle parti interessate", luglio 2006, (http://ec.europa.eu/consumers/overview/report_advertising_en.pdf); "Pratiche di auto e coregolamentazione nell'Unione europea", ottobre 2006. (http://europa_eu.staging.entr.cec.eu.int/enterprise/regulation/better_regulation/docs/simplification/Final-report-SCR2.pdf); o lo studio sulle misure di coregolamentazione nel settore dei media (http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/info_centre/library/studies/index_en.htm#finalised).

18 Per esempio, cfr. l'allegato alla presente relazione, punto 2.1.4.

19 Per esempio, l'Associazione europea dei produttori di succhi di frutta ha chiesto di includere nella normativa comunitaria una norma precedentemente definita da un codice di condotta volontario dei membri dell'associazione in applicazione della direttiva 2001/112 del Consiglio.

regolamenti rimangono il modo più semplice per realizzare gli obiettivi dell'Unione e garantire ad imprese e cittadini certezza giuridica.

1.1.5. Ridurre al minimo i costi amministrativi derivanti dalla normativa comunitaria

Sulla base dei lavori preparatori effettuati nel 2005, la Commissione ha introdotto un metodo comune per valutare i costi amministrativi della normativa (proposta). Dal marzo 2006 il metodo dei costi standard è stato applicato a varie valutazioni di impatto in corso e/o concluse. La Commissione proseguirà i suoi sforzi per assicurare la massima convergenza metodologica possibile con e tra gli Stati membri.

Nel suo esame strategico del programma "Legiferare meglio" e nel relativo documento di lavoro, intitolato "La valutazione dei costi amministrativi e la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea", del novembre 2006[20] la Commissione ha annunciato per il 2007 un ambizioso piano d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi e ha invitato il Consiglio a fissare un obiettivo comune di riduzione del 25%, che UE e Stati membri dovranno raggiungere congiuntamente entro il 2012. Come primo passo, la Commissione ha espresso l'intenzione di lanciare una valutazione su vasta scala degli oneri amministrativi in determinati settori prioritari e di proporre una serie di "azioni rapide" per mostrare come ridurre tali oneri senza incidere negativamente sugli obiettivi politici fondamentali della normativa in questione.

1.1.6. Screening e ritiro delle proposte pendenti

Nel quadro dei suoi sforzi per legiferare meglio, la Commissione sottopone ad uno screening regolare le proposte presentate al legislatore per verificare se siano ancora pertinenti e attuali. Nel 2006 la Commissione ha portato a termine lo screening di tutte le proposte pendenti adottate dalle Commissioni precedenti. Nello stesso anno, dopo la valutazione effettuata nel 2005 su 183 proposte pendenti precedenti al 2004, sono state ritirate 68 proposte. Sempre nel 2006 la Commissione ha esaminato altre proposte pendenti (più di 80) adottate dalla Commissione nel 2004 prima dell'insediamento dell'attuale Commissione, il 22 novembre 2004, e ha deciso di ritirare altre 10 proposte. Le proposte figurano nel Programma legislativo e di lavoro della Commissione per il 2007[21]. Conformemente all'articolo 32 dell'accordo quadro sui rapporti tra il Parlamento europeo e la Commissione (maggio 2005), il Parlamento è stato informato dell'intenzione della Commissione di ritirare queste proposte e del fatto che il ritiro sarà effettivo quando la decisione sarà pubblicata nella Gazzetta ufficiale.

La Commissione raccomanda che ogni nuova Commissione proceda allo stesso tipo di esame nei primi mesi successivi al suo insediamento per verificare se le proposte adottate precedentemente corrispondano ancora alle sue priorità e confermare che intende farle proprie.

---

[20] COM(2006) 691.

[21] Allegato 4 del documento COM(2006) 629 del 24.10.2006.

1.1.7. Semplificare e aggiornare l'acquis comunitario

Sulla base del programma modulato di semplificazione triennale presentato nell'ottobre 2005[22], nel 2006 la Commissione ha adottato 27 punti previsti per il 2006 e 6 punti riportati dal 2005. Altre 23 iniziative previste per il 2006 sono state rimandate al 2007 per permettere la valutazione delle proposte.

Nel quadro del suo esame strategico "Legiferare meglio", nel novembre 2006 la Commissione ha presentato la prima relazione sullo stato d'avanzamento della strategia per la semplificazione del contesto normativo[23] e ha annunciato 43 nuove iniziative, che rafforzeranno l'ambizioso programma di semplificazione modulato per il periodo 2006-2009. 47 importanti iniziative di semplificazione sono state incluse per la prima volta nel programma legislativo e di lavoro della Commissione per il 2007. Nella relazione figura anche un programma aggiornato volto a completare la codifica del corpus legislativo entro il 2008.

Tuttavia, per attuare efficacemente e in tempo utile il programma di semplificazione, occorrono un'attenta consultazione delle parti interessate, la valutazione dell'impatto probabile delle misure previste e la condivisione delle responsabilità con i legislatori sia a livello comunitario che nazionale. A livello UE, è opportuno proseguire il dialogo interistituzionale per accelerare l'adozione delle misure di semplificazione. Negli Stati membri, è necessario elaborare programmi nazionali di semplificazione per evitare che gli effetti positivi della semplificazione della normativa comunitaria siano annullati da un eccesso di norme nazionali che non sono adattate di conseguenza.

1.1.8. Monitoraggio dell'applicazione del diritto comunitario

L'applicazione corretta del diritto comunitario è importante per realizzare gli obiettivi del programma "Legiferare meglio". La semplificazione e il miglioramento del contesto normativo possono produrre i vantaggi auspicati per le imprese e per i cittadini soltanto se gli Stati membri recepiscono il diritto comunitario in maniera rapida e corretta.[24] Per evitare lacune nel recepimento, che potrebbero sfociare in procedure di infrazione, i servizi della Commissione sono tenuti, conformemente agli orientamenti sulle valutazioni di impatto, a tenere conto delle possibili difficoltà di recepimento fin dalla fase di elaborazione delle loro proposte legislative. Inoltre, la Commissione sta lavorando per adattare i suoi metodi di monitoraggio in collaborazione con gli Stati membri. In particolare, vengono elaborate tabelle di corrispondenza, che mettono chiaramente a confronto le disposizioni delle direttive con quelle nazionali, e viene attuato pienamente il sistema di notifica elettronica per le misure nazionali di recepimento. Il sistema è stato introdotto sin dall'inizio del 2006 in tutti gli Stati membri e la Commissione ne ha promosso l'uso con varie attività.

---

22 COM(2005) 535.

23 COM(2006) 690.

24 Cfr. la Relazione annuale della Commissione sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario (2005), COM(2006)416.

1.2. Provvedimenti adottati dalle istituzioni europee, dal Comitato economico e sociale europeo e dal Comitato delle regioni

Nel 2006 il programma "Legiferare meglio" e la sua attuazione sono stati una priorità per tutte le istituzioni. Oltre alla Commissione, è stato particolarmente attivo il Parlamento europeo, il quale ha tenuto un dibattito in seduta plenaria nel mese di aprile e nel maggio 2006 ha adottato cinque risoluzioni sull'argomento in cui figurava una vasta gamma di proposte d'azione e di miglioramento delle procedure e degli strumenti esistenti. Le proposte erano rivolte soprattutto alla Commissione, ma anche al Consiglio e agli Stati membri.

In risposta alla richiesta del Parlamento europeo di rafforzare il controllo di qualità delle valutazioni di impatto della Commissione, il presidente della Commissione ha annunciato un controllo di qualità indipendente, sotto la sua autorità diretta, cosa che nel novembre 2006 ha portato all'istituzione del comitato per la valutazione di impatto.

Inoltre, nel 2006 il Parlamento europeo ha approvato[25] l'approccio interistituzionale comune sulle valutazioni di impatto[26], negoziato nel novembre 2005. Esso risponde ad una disposizione dell'accordo interistituzionale sul programma "Legiferare meglio" del 2003 e definisce le norme di condotta relative all'uso delle valutazioni di impatto della Commissione nel corso del processo legislativo e alle valutazioni di impatto del Parlamento europeo e del Consiglio relative alle modifiche sostanziali che apportano alle proposte legislative.

Sia il Parlamento che il Consiglio utilizzano sempre più la valutazione d'impatto della Commissione durante l'esame delle proposte da quest'ultima presentate, il che conferma che la valutazione di impatto è uno strumento che consente di prendere decisioni politiche alla luce delle migliori informazioni possibili sul loro eventuale impatto. Durante la presidenza austriaca il Consiglio ha elaborato, all'attenzione dei gruppi di lavoro, una guida relativa all'uso delle valutazioni di impatto in seno al Consiglio.[27] Il Parlamento e le sue commissioni domandano sempre più spesso che alcuni temi[28] o le modifiche sostanziali alle proposte della Commissione[29] siano sottoposti a studi o valutazioni di impatto. Anche il Comitato delle regioni e il Comitato economico e sociale europeo hanno partecipato attivamente al dibattito sul programma "Legiferare meglio" del 2006, soprattutto per quanto riguarda le questioni inerenti alla sussidiarietà. Il Comitato delle regioni ha chiesto sistematicamente di essere consultato e associato al lavoro di valutazione di impatto delle proposte della Commissione condotto dalle autorità locali e regionali per vigilare affinché gli oneri amministrativi e finanziari imposti a queste ultime per l'attuazione della normativa comunitaria siano proporzionati agli obiettivi fissati dall'azione dell'UE. A tal fine, nel 2006 il Comitato delle regioni ha creato una rete di monitoraggio della sussidiarietà[30] per consentire lo scambio di informazioni, tra comunità locali e regionali europee, sulle proposte della Commissione che incidono su di loro e sulle politiche di cui sono responsabili. Il Comitato economico e sociale europeo ha adottato nel 2006 un parere di iniziativa, intitolato "Prassi e collegamenti tra amministrazione dell'UE e amministrazioni nazionali", e il suo osservatorio del mercato unico

---

25 Già avallato dalla Commissione e dal Consiglio alla fine del 2005.

26 Documento n. 14901/05 del Consiglio.

27 Documento n. 9382/06 del Consiglio del 15.5.2006.

28 Per esempio, l'inclusione dell'incidenza sociale nelle valutazioni di impatto della Commissione.

29 Per esempio, la valutazione d'impatto del comitato ENVI sulle modifiche alla proposta di direttiva sulla qualità dell'aria.

30 http://www.cor.europa.eu/en/activities/sub_mon.htm.

ha iniziato dei lavori sull'integrazione dell'incidenza sociale nelle valutazioni di impatto della Commissione, i cui risultati dovrebbero essere resi noti nel 2007.

2. APPLICAZIONE DEI PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E DI PROPORZIONALITÀ

Attraverso valutazioni di impatto e relazioni, [31] la Commissione ha proseguito nel suo sforzo per illustrare il modo in cui le misure proposte si conformano ai due principi summenzionati. Nel maggio 2006 ha deciso di trasmettere le sue nuove proposte e i documenti di consultazione direttamente ai Parlamenti nazionali, invitandoli a rispondere per migliorare il processo di elaborazione delle politiche.[32] L'iniziativa è stata accolta con favore dal Consiglio europeo del giugno 2006. I capi di Stato e di governo hanno chiesto alla Commissione di tenere debito conto delle osservazioni formulate dai Parlamenti nazionali, in particolare per quanto riguarda i principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Come negli anni precedenti, gli emendamenti che fanno esplicito riferimento alla sussidiarietà e alla proporzionalità introdotti dal Parlamento europeo e dal Consiglio sono stati relativamente pochi.[33] Nella maggior parte dei casi i pareri del Comitato delle regioni e del Comitato economico e sociale europeo non contenevano critiche sull'applicazione del principio di sussidiarietà. Invece, qualche problema in più è stato sollevato a proposito del principio di proporzionalità, come nei due esempi sottoposti, a titolo sperimentale, alla rete di monitoraggio del Comitato delle regioni.[34] In vari casi i Parlamenti nazionali hanno chiesto alla Commissione di chiarire il suo punto di vista o di completarlo con dati più dettagliati, in pochi altri si è concluso che le proposte della Commissione erano, da alcuni punti di vista, contrarie a questi principi. La Commissione sta rispondendo ad ognuna di queste comunicazioni.

Queste divergenze di opinione sottolineano la necessità di giungere ad un'elaborazione comune delle condizioni fissate dai due principi quali definiti nei trattati. La Commissione spera che la configurazione delle questioni standard utilizzata per redigere le relazioni che accompagnano le sue proposte contribuirà a questa elaborazione comune.[35] Un'interpretazione convergente eviterebbe, per esempio, ogni confusione con il principio di attribuzione delle competenze e eliminerebbe i malintesi che possono talvolta alimentare la sensazione di una violazione del principio di sussidiarietà.

---

31 Nel dicembre 2003 la Commissione ha deciso di stabilire un formato standard per le relazioni che corredano ogni proposta legislativa, per migliorarne la struttura e il contenuto; cfr. C (2003) 4555, adottato dalla Commissione il 13 dicembre 2003.

32 "Un'agenda dei cittadini per un'Europa dei risultati", COM(2006)211.

33 Per esempio, nel 2006 il Parlamento ha fatto riferimento esplicitamente ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità in 11 relazioni legislative e in tre iniziative di cui era all'origine.

34 Il Comitato delle regioni ha condotto queste prove sulla proposta di raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio sulla costituzione del Quadro europeo delle Qualifiche e dei Titoli per l'apprendimento permanente (COM(2006)479) e sulla comunicazione sull'efficienza e equità nei sistemi europei di istruzione e formazione (COM(2006)481). Il Comitato pubblicherà i risultati nel 2007.

35 Cfr. allegato 3 del documento di lavoro dei servizi della Commissione allegato alla presente comunicazione.

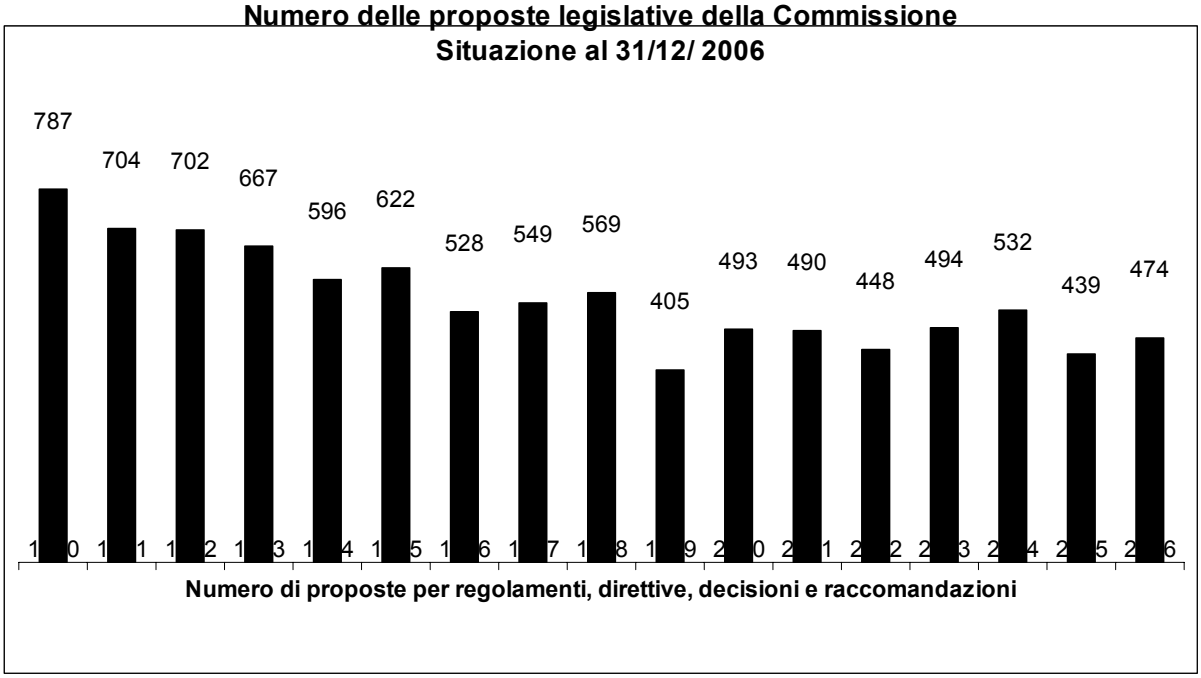
Per quanto riguarda il controllo giudiziario ex-post, nel 2006 si è fatto riferimento al principio di sussidiarietà in due sentenze del Tribunale di primo grado delle Comunità europee, che ha confermato la giurisprudenza vigente. In nessun caso la Corte ha riscontrato un violazione del principio di sussidiarietà.[36] In una nessuna delle sentenze rese fino al 31 dicembre 2006 la Corte di giustizia e il Tribunale di primo grado hanno riscontrato che il principio di sussidiarietà fosse stato violato o che la sua osservanza non fosse stata sufficientemente motivata.

Le eventuali violazioni del principio di proporzionalità sono state esaminate in varie sentenze e in alcuni casi le misure comunitarie sono state del tutto o in parte revocate per questo motivo. Per esempio, nella causa C-310/04 Spagna/Consiglio relativa al regolamento del Consiglio che modifica il regime di aiuto al cotone, la Corte ha stabilito che mancavano "i dati di base che hanno dovuto essere presi in considerazione per fondare le misure controverse dell'atto in causa e dai quali dipendeva l'esercizio del potere discrezionale [delle istituzioni europee]"[37]. Ha concluso che il principio di proporzionalità era stato violato e ha annullato l'atto in questione.

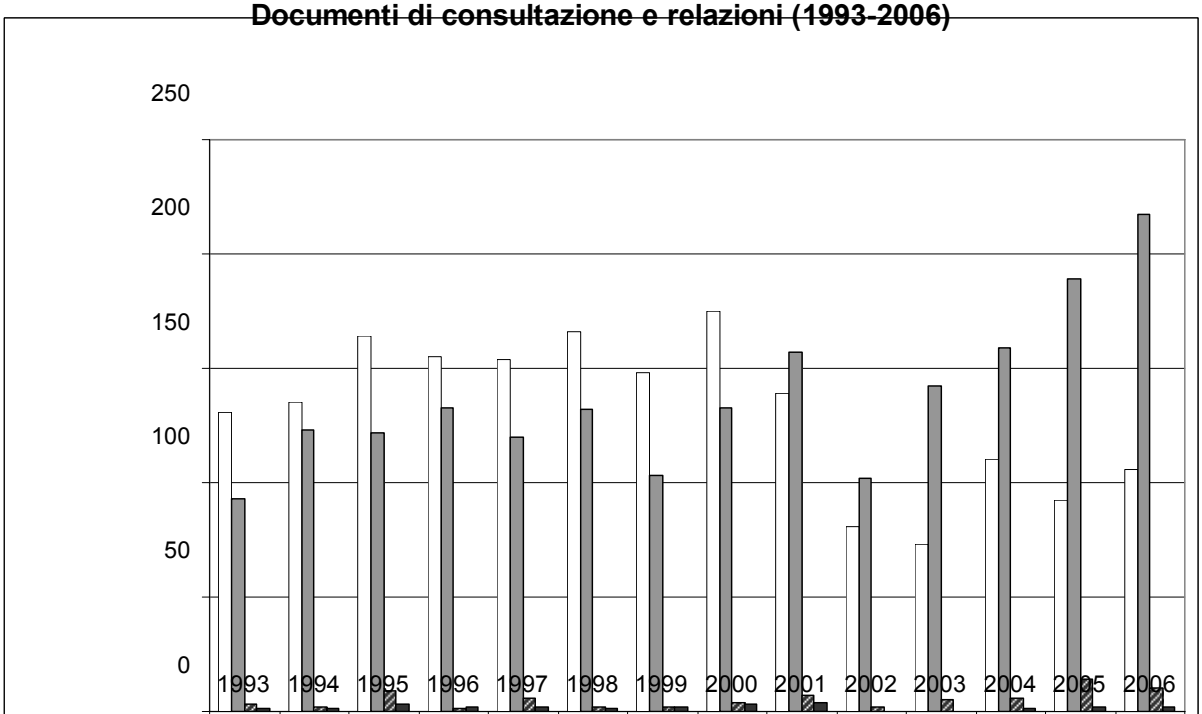
[36] Cfr. causa T-168/01 GlaxoSmithKline Services/Commissione, sentenza del 27 settembre 2006, non ancora pubblicata, paragrafo 196 e segg. e causa T-253/02 Chafiq Ayadi/Consiglio, sentenza del 12 luglio 2006, non ancora pubblicata, paragrafo 105 e segg. (ricorso pendente, causa C-403/06P).

[37] Sentenza del 7 settembre 2006, paragrafo 123.

Numero delle proposte legislative della Commissione
Situazione al 31/12/ 2006



Documenti di consultazione e relazioni (1993-2006)



	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Relazioni	131	135	164	155	154	166	148	175	139	81	73	110	92	106
Comunicazioni	93	123	122	133	120	132	103	133	157	102	142	159	189	217
Libri verdi	3	2	9	1	6	2	2	4	7	2	5	6	14	10
Libri bianchi	1	1	3	2	2	1	2	3	4	0	0	1	2	2

ALLEGATO 3

Risoluzione del Parlamento europeo del 20 maggio 2008 sulla strategia per la politica dei consumatori dell'Unione europea 2007-2013

P6_TA(2008)0211

Strategia comunitaria per la politica dei consumatori 2007-2013

Risoluzione del Parlamento europeo del 20 maggio 2008 sulla strategia per la politica dei consumatori dell'Unione europea 2007-2013 (2007/2189(INI))

Il Parlamento europeo,

– vista la comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo intitolata “Strategia per la politica dei consumatori dell'UE 2007-2013 - Maggiori poteri per i consumatori, più benessere e tutela più efficace” (COM(2007)0099),

– vista la risoluzione del Consiglio sulla strategia per la politica dei consumatori dell'Unione europea (2007-2013), approvata nella sua riunione del 30 e 31 maggio 2007,

– vista la sua risoluzione del 27 settembre 2007 sugli obblighi dei prestatori di servizi transfrontalieri[1],

– vista la sua risoluzione del 6 settembre 2007 sul Libro verde concernente la revisione dell'acquis relativo ai consumatori[2],

– vista la sua risoluzione del 4 settembre 2007 sulla revisione del mercato unico: superare gli ostacoli e le inefficienze attraverso una migliore attuazione e applicazione[3],

– vista la sua risoluzione del 21 giugno 2007 sulla fiducia dei consumatori nell'ambiente digitale[4],

– vista la comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni su un mercato unico per l’Europa del XXI secolo (COM(2007)0724),

– vista la comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni che accompagna la comunicazione "Un mercato unico per l'Europa del XXI secolo" - I servizi di interesse generale, compresi i servizi sociali di interesse generale: un nuovo impegno europeo (COM(2007)0725),

– vista la comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Opportunità, accesso e solidarietà: verso una nuova visione sociale per l’Europa del XXI secolo (COM(2007)0726),

– visto il documento di lavoro dei servizi della Commissione concernente le iniziative nel settore dei servizi finanziari al dettaglio (SEC(2007)1520), che accompagna la

[1] Testi approvati, P6_TA(2007)0421.
[2] Testi approvati, P6_TA(2007)0383.
[3] Testi approvati, P6_TA(2007)0367.
[4] Testi approvati, P6_TA(2007)0287.

comunicazione della Commissione su un mercato unico per l'Europa del XXI secolo,

– visto l'articolo 45 del suo regolamento,

– visti la relazione della commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori e i pareri della commissione per i problemi economici e monetari, della commissione giuridica e della commissione per i diritti della donna e l'uguaglianza di genere (A6-0155/2008),

Introduzione

1. accoglie con favore la comunicazione della Commissione sulla strategia per la politica dei consumatori dell'Unione europea ed esprime, inoltre, apprezzamento per gli sforzi della Commissione di inserirvi una cultura del consumatore definita ad un superiore livello di sensibilizzazione, come base per una migliore trasposizione ed applicazione del quadro giuridico in vigore;

2. ritiene che un approccio orizzontale alla politica dei consumatori sia necessario e che sia di estrema importanza tenere conto degli interessi dei consumatori in tutti gli ambiti politici pertinenti onde garantire un elevato livello comune di protezione per tutti i consumatori dell'Unione europea; accoglie pertanto con favore il fatto che la Commissione ponga in evidenza la necessità di assicurare che il mercato interno risponda maggiormente alle aspettative e alle preoccupazioni dei cittadini; sottolinea che la protezione dei consumatori e il completamento del mercato interno non sono obiettivi contraddittori bensì vanno piuttosto di pari passo; ricorda, a tal riguardo, alla Commissione che la politica dei consumatori dovrebbe essere presente in tutti gli ambiti politici già dalla fase di valutazione dell'impatto;

3. ritiene che il bisogno di protezione dei consumatori possa essere soddisfatto dalla legislazione solo se questa sarà migliorata e semplificata e se tutte le direzioni generali della Commissione interessate – Salute e consumatori, Giustizia, libertà e sicurezza, Mercato interno e servizi, Concorrenza – collaboreranno alla sua realizzazione;

4. evidenzia il fatto che la revisione dell'acquis relativo ai consumatori dovrebbe condurre a un quadro giuridico più coerente per quanto riguarda i diritti dei consumatori; ricorda la sua preferenza per l'adozione di un approccio misto, vale a dire uno strumento orizzontale che abbia come obiettivo primario la coerenza della legislazione vigente e consenta di chiudere qualsiasi scappatoia raggruppando, in una legislazione coerente, le questioni transettoriali comuni all'insieme delle direttive; ritiene che le questioni specifiche debbano continuare ad essere trattate separatamente nelle direttive settoriali e che i principi ormai consolidati dei diritti dei consumatori debbano essere applicati anche nel mondo digitale; esorta, nel contesto della revisione dell'acquis, ad adottare ulteriori misure atte a garantire la protezione dei consumatori, compresa la riservatezza e la sicurezza, nel mondo digitale, senza tuttavia porre un onere supplementare ingiustificato sull'industria;

5. deplora la scarsa enfasi attribuita alla legislazione sui contratti nella protezione dei consumatori e invita la Commissione a riprendere il lavoro compiuto nel progetto di legislazione sui contratti, riorientandolo laddove necessario;

6. poiché i maggiori ostacoli allo sviluppo di un mercato interno della vendita al dettaglio comprendono le incertezze in materia di contratti conclusi dai consumatori, sostiene la Commissione nei suoi sforzi di introdurre contratti standard e condizioni e clausole standard

per i contratti stipulati on line che abbiano la stessa forza in tutti gli Stati membri dell'Unione europea;

7. sottolinea l'importante ruolo svolto dalle organizzazioni dei consumatori nel miglioramento della cultura del consumatore; ritiene che organizzazioni dei consumatori forti e indipendenti costituiscano la base di un'efficace politica dei consumatori; invita, dunque, la Commissione e gli Stati membri a sostenere finanziariamente tali organizzazioni; consiglia alla Commissione, nell'elaborazione delle proposte legislative relative alla protezione dei consumatori, di rafforzare il contatto con le organizzazioni non governative dei consumatori che si trovano nella posizione migliore per individuare le necessità effettive dei consumatori;

8. accoglie con favore la proposta di designare in seno alla Commissione funzionari di collegamento con i consumatori; esorta ciascuna direzione generale pertinente a pubblicare relazioni annuali su come la politica dei consumatori sia integrata nel suo ambito di competenza;

9. ritiene che un solido sistema di protezione dei consumatori, efficace in tutta Europa, andrà a vantaggio sia dei consumatori che dei produttori e venditori competitivi; sottolinea che ciò incentiverà le imprese a produrre e vendere prodotti più durevoli, il che a sua volta si tradurrà in una crescita più sostenibile; sottolinea che una protezione dei consumatori efficace e migliorata è necessaria al fine di conseguire un miglior funzionamento del mercato interno;

10. chiede che vengano adottate misure per assicurare che i 27 piccoli mercati nazionali all’interno dell’Unione europea siano di fatto trasformati nel più ampio mercato al dettaglio del mondo; ritiene che a tal fine sia necessario che i cittadini si sentano altrettanto sicuri ad acquistare via Internet che presso il negozio di quartiere e che le piccole e medie imprese (PMI) possano contare su regole semplici e identiche in tutto il mercato interno; chiede alla Commissione di prendere in esame modalità atte a rafforzare la protezione delle PMI, in particolare attraverso lo "Small Business Act";

11. sottolinea che il completamento del mercato interno deve essere una priorità; riconosce il ruolo positivo svolto dall'euro nel ridurre i costi delle transazioni, nel facilitare i confronti transfrontalieri dei prezzi da parte dei consumatori, nonché nell'aumentare il potenziale del mercato interno al dettaglio; incoraggia i nuovi Stati membri a portare avanti le riforme al fine di poter adottare l'euro non appena rispettino i criteri di Maastricht, e di beneficiare così pienamente dell'impatto positivo della moneta unica sul mercato interno; chiede la rimozione di tutte le barriere e di tutti gli ostacoli esistenti, in modo da garantire la fiducia dei consumatori negli acquisti transfrontalieri e negli altri contratti, in particolare nel settore dei servizi tenendo, al contempo, presente la necessità di un approccio specifico per quanto concerne gli ostacoli connessi alla lingua, alla cultura e alle preferenze dei clienti;

12. sottolinea che le norme europee in materia di politica dei consumatori, così come le iniziative di autoregolamentazione, dovrebbero fungere da riferimento per norme e migliori prassi a livello mondiale e accoglie con favore il fatto che l’Europa tracci la via da percorrere in tale settore ricorrendo al suo potere di persuasione al fine di rafforzare i diritti dei consumatori a livello mondiale;

13. incoraggia la Commissione a continuare a sostenere con vigore i diritti dei consumatori in relazione alla sicurezza dei prodotti, garantendo l'integrità del marchio CE e migliorando la

sorveglianza del mercato a tutti i livelli nazionali appropriati, utilizzando il RAPEX (sistema di allarme rapido per i prodotti di consumo non alimentari), attraverso la condivisione delle soluzioni di migliori prassi per la sorveglianza del mercato tra gli Stati membri; invita la Commissione a lavorare con gli Stati membri per garantire che la legislazione in vigore sia adeguatamente attuata e pienamente applicata dagli Stati membri, anche valutando la possibilità di rivedere la direttiva 2001/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 dicembre 2001, relativa alla sicurezza generale dei prodotti[1] ("direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti"); ricorda che il marchio CE può essere interpretato erroneamente come indicazione generale di test indipendenti o marchio di origine ma che anche la Commissione è stata invitata[2] a presentare un'analisi approfondita in materia di marchi per la sicurezza dei consumatori, seguita se necessario da proposte legislative;

14. accoglie gli sforzi della Commissione ai fini del potenziamento della cooperazione nel settore della sicurezza dei prodotti a livello internazionale, in particolare con le autorità cinesi, statunitensi e giapponesi; rileva che la continuità nel dialogo e nella condivisione delle informazioni sulla sicurezza dei prodotti è nell'interesse di tutti ed è fondamentale per costruire la fiducia dei consumatori; invita la Commissione a riferire in materia al Parlamento a intervalli regolari;

Miglioramento della base di conoscenze

15. ritiene che, di norma, si possa presupporre che i consumatori agiscano in modo razionale prima di un acquisto ma non che siano pienamente coscienti dei propri diritti in caso di problemi; chiede, pertanto, un'attenzione maggiore al vero comportamento dei consumatori tenendo presenti, al contempo, le necessità particolari dei gruppi vulnerabili quali i minori, le persone anziane e le persone con disabilità; ricorda la linea di bilancio di recente adozione proposta dal Parlamento relativa a un progetto pilota volto, tra l'altro, a sviluppare una banca dati sui consumatori, a condurre sondaggi e interviste e a comparare i risultati conseguiti negli Stati membri; accoglie con favore l'operato della Commissione per la messa in atto di un quadro di controllo della politica dei consumatori, che condurrà a una comprensione migliore, tra l'altro, delle strutture dei prezzi nonché dei comportamenti e del grado di soddisfazione dei consumatori;

16. sottolinea la necessità di predisporre accuratamente ogni singola misura di armonizzazione in modo tale da contrastare in modo mirato i veri problemi incontrati dai consumatori nel mercato interno; ritiene che, laddove si riscontri un effettivo bisogno di armonizzazione, questa deve essere completa, onde evitare che all'interno dell'Unione europea la protezione dei consumatori risulti frammentaria e difficile da rispettare per le imprese nella commercializzazione transfrontaliera; rileva che l'attuale situazione costituisce un disincentivo per le PMI che vorrebbero operare su scala europea e crea confusione nei consumatori;

17. ritiene che si debba prestare particolare attenzione a dotare i consumatori delle capacità e degli strumenti necessari ad aumentare la propria fiducia nell'ambiente digitale; sottolinea che i dati personali sono diventati un prodotto commerciale come pure un ingrediente dei metodi commerciali, per esempio il targeting comportamentale; è dell'avviso, pertanto, che

[1] GU L 11 del 15.1.2002, pag. 4.
[2] Decisione n. 768/2008/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008, relativa a un quadro comune per la commercializzazione di prodotti (GU L 218 del 13.8.2008, pag. 82), considerando 52.

le norme sulla protezione dei dati e sulla privacy dovrebbero essere incluse in qualsiasi strategia relativa ai consumatori; sottolinea il fatto che i dati sono disponibili per l'utilizzo in qualsiasi momento, in qualsiasi parte del mondo; sottolinea l'urgente necessità che i legislatori elaborino norme globali in materia di protezione di dati in cooperazione con l'industria e le organizzazioni dei consumatori;

18. sottolinea il ruolo importante che canali di vendita nuovi e sempre più utilizzati, come il commercio elettronico, hanno nel rafforzamento della concorrenza nel mercato interno e, di conseguenza, della capacità di consumo; ritiene che i mercati finanziari, bancari e assicurativi siano particolarmente aperti al commercio elettronico e sollecita la Commissione e gli Stati membri a garantire condizioni più favorevoli per lo sviluppo degli acquisti in linea transfrontalieri; invita la Commissione a portare avanti uno studio sui diversi meccanismi utilizzati negli Stati membri per comporre le controversie tra consumatori e imprese, al fine di individuare e promuovere l'uso di quelli più efficaci; incoraggia la creazione di una solida base per la tutela dei consumatori, che è essenziale soprattutto nei servizi finanziari;

19. accoglie con favore l’utilizzo del Settimo programma quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico quale strumento atto a rafforzare ulteriormente la comprensione analitica ed empirica del comportamento dei consumatori;

20. ritiene che la protezione dei consumatori debba costituire parte integrante dei processi di pianificazione e progettazione dei prodotti e dei servizi da parte delle imprese e reputa di importanza vitale l’esame dell’evoluzione del mercato;

21. chiede che vengano messe in atto misure atte a migliorare il dialogo a livello dell'Unione europea tra le organizzazioni di consumatori e l'industria, per includere tutti gli attori della catena di valore; è dell’avviso che un buon dialogo, che comprenda lo scambio di migliori prassi, possa ridurre i problemi nel mercato interno; è favorevole ad iniziative volte ad incentivare la partecipazione degli interessati alla politica dei consumatori alle consultazioni e allo sviluppo di tale politica; accoglie con favore gli sforzi volti a potenziare la protezione dei consumatori e la sensibilizzazione degli stessi nei nuovi Stati membri; sottolinea l'importanza di un continuo sostegno alle organizzazioni dei consumatori nell'Unione europea, in particolare negli Stati membri di più recente adesione;

22. sottolinea il fatto che lo sviluppo di una cultura dei consumatori è supportato dalla sistematica educazione dei consumatori per quanto riguarda i loro diritti e l'affermazione degli stessi; per questo motivo, l’Unione europea e gli Stati membri dovrebbero investire maggiormente in campagne di informazione e di educazione dei consumatori che veicolino i giusti messaggi ai giusti segmenti di consumatori; sottolinea il fatto che l'educazione dei consumatori deve costituire parte dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e raccomanda l'uso di nuove tecnologie (in particolare Internet) come mezzi d'informazione dei consumatori;

23. è dell’avviso che, al momento di concepire la politica dei consumatori, andrebbe posto maggiormente l’accento sulle speciali esigenze dei gruppi vulnerabili, come bambini, anziani e persone con talune disabilità e che occorrerebbe tenere conto dell’evoluzione demografica;

24. sottolinea la necessità di tenere conto di una dimensione relativa al genere, all'età e all'etnia, in fase di sviluppo degli indicatori e delle statistiche al fine di individuare le aree

problematiche specifiche che i vari gruppi di consumatori devono affrontare;

Porre maggiormente l'accento sui servizi

25. rammenta la sua risoluzione sugli obblighi dei prestatori di servizi transfrontalieri; attende con interesse il programma di lavoro della Commissione in materia; chiede alla Commissione di chiarire ulteriormente se intende eventualmente prendere altre iniziative in tale ambito;

26. sottolinea l'importanza di promuovere le transazioni transfrontaliere al fine di aumentare la libertà di scelta e il ruolo della politica di concorrenza e della formazione ad un consumo responsabile, garantendo così che i consumatori dispongano delle migliori opzioni in termini di prezzi, qualità e varietà, in particolare per quanto riguarda i beni e i servizi di base, quali i generi alimentari, gli alloggi, l'istruzione, la sanità, l'energia, i trasporti e le telecomunicazioni; sottolinea che una maggiore liberalizzazione del mercato dei servizi è necessaria in particolare per promuovere la competitività, offrendo così prezzi più bassi ai consumatori; invita la Commissione e gli Stati membri a promuovere l'innovazione nel settore dei servizi finanziari al fine di fornire migliori opzioni ai consumatori;

27. sottolinea la necessità di provvedere, oltre che con misure adeguate ed efficaci a protezione del consumatore, a che si abbia una buona comunicazione in materia affinché al consumatore sia spiegato come può far valere i propri diritti in virtù della legislazione sul mercato interno e di altre normative in suo favore;

28. ritiene necessaria una particolare attenzione affinché siano garantite ai consumatori la tutela e la scelta nel completamento del mercato interno nei servizi finanziari; sottolinea che i prodotti finanziari, bancari e assicurativi sono estremamente complessi e che, se i cittadini devono essere incoraggiati a fare maggiore uso di tali prodotti, in particolare per quanto concerne le loro future pensioni, le politiche vincolanti volte a favorire l'informazione dei consumatori e la consulenza loro destinata dovrebbero garantire loro la conoscenza di tutte le opzioni esistenti; sottolinea tuttavia che la protezione dei consumatori non può essere un pretesto per il protezionismo; sottolinea, tuttavia, che un mercato pienamente integrato dei servizi finanziari al dettaglio deve essere sostenuto dalle forze di mercato;

29. ritiene che, relativamente ai mercati finanziari, il problema fondamentale sia costituito dal recepimento e dalla piena attuazione di tutta la legislazione dell'Unione europea nonché dall'armonizzazione in tutti gli Stati membri; raccomanda di rafforzare l'applicazione uniforme della legislazione esistente, prima di proporre norme supplementari; sollecita la Commissione, relativamente alla nuova legislazione, a conformarsi al principio di una migliore regolamentazione, evitando ingiustificati oneri addizionali per i consumatori e l'industria;

Migliorare l'accesso alla riparazione

30. accoglie con favore il fatto che la strategia ponga l'accento sul miglioramento dell'applicazione della normativa e della riparazione, fattori importanti per creare la fiducia del consumatore; ritiene che creare la fiducia del consumatore sia il fattore più importante per il completamento del mercato interno dei beni e servizi di consumo; chiede che si continui a lavorare in tal senso;

31. ritiene che le controversie tra consumatori e operatori economici dovrebbero essere

innanzitutto risolte in sede extragiudiziaria, in quanto le soluzioni raggiunte con mezzi di ricorso non giudiziari possono essere più rapide e a costi più contenuti; ritiene che ciò necessiti il rafforzamento dei Centri europei dei consumatori e SOLVIT e maggiori risorse finanziarie per le loro reti; ricorda che gli Stati membri sono liberi di esigere una consultazione preliminare a carico della parte che intende presentare un ricorso, onde consentire al convenuto di porre termine all'infrazione contestata;

32. ricorda che i sistemi alternativi di risoluzione delle controversie (ADR) rappresentano, per loro natura, una soluzione alternativa ai meccanismi giuridici tradizionali; l'incentivo a utilizzare tali sistemi dipende pertanto dall'esistenza di alternative di diritto positivo che consentano una riparazione efficace, prontamente accessibile e non discriminatoria per i consumatori;

33. ricorda che lo sviluppo del commercio elettronico richiede l'armonizzazione all'interno dell'Unione europea di ADR che soddisfino i requisiti della raccomandazione 98/257/CE della Commissione, del 30 marzo 1998, riguardante i principi applicabili agli organi responsabili per la risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo[1] e della raccomandazione 2001/310/CE della Commissione, del 4 aprile 2001, sui principi applicabili agli organi extragiudiziali che partecipano alla risoluzione consensuale delle controversie in materia di consumo[2]; è necessario intensificare gli sforzi nell'ambito della soluzione delle controversie on-line come il Parlamento chiede almeno dal 1999;

34. ricorda che gli Stati membri in primis hanno l'obbligo di garantire l'efficace applicazione dei diritti derivanti dalla legislazione comunitaria; essi sono responsabili dell'adattamento del rispettivo diritto procedurale nazionale in maniera tale che questi diritti siano rapidamente applicabili nell'interesse dei consumatori e degli operatori economici; innanzitutto, la Comunità non ha la competenza di imporre regole al diritto procedurale nazionale; inoltre, l'articolo 5 del trattato CE dispone che la Comunità non deve andare oltre quanto è necessario per conseguire gli obiettivi del trattato; pertanto, in base a tale articolo, le specificità dei sistemi giuridici nazionali devono essere prese il più possibile in considerazione lasciando gli Stati membri liberi di scegliere fra varie opzioni con effetto equivalente;

35. chiede alla Commissione di valutare l'opportunità di creare uno speciale Mediatore europeo per i consumatori per i casi transfrontalieri; rileva che una serie di Stati membri dispone di difensori civici dei consumatori in numerosi settori, i quali aiutano i consumatori nelle loro relazioni con gli operatori economici; ritiene che la Commissione potrebbe esaminare questo approccio paese per paese;

36. rileva che in alcuni Stati membri, ma non in tutti, esistono già elementi di un sistema di ricorso specifico per i consumatori, come le azioni comuni, le azioni di gruppo, le azioni in rappresentanza, i casi di prova e le procedure di recupero di profitti indebiti ("skimming-off"); sottolinea che, di conseguenza, in cause transfrontaliere i consumatori possono trovarsi dinanzi a disposizioni giuridiche diverse a tal riguardo;

37. ricorda che la direttiva 98/27/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 1998, relativa a provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori[3], mira già

[1] GU L 115 del 17.4.1998, pag. 31.
[2] GU L 109 del 19.4.2001, pag. 56.
[3] GU L 166 dell'11.6.1998, pag. 51.

alla protezione degli interessi collettivi dei consumatori; sottolinea che questa direttiva dà, tra l’altro, alle organizzazioni dei consumatori il potere di avviare provvedimenti inibitori; chiede alla Commissione di presentare al Parlamento e al Consiglio una relazione che valuti in quale misura e perché detta direttiva abbia o non abbia apportato i miglioramenti previsti relativamente alla tutela degli interessi collettivi dei consumatori;

38. ritiene che, prima di avviare qualsiasi riflessione sulla legislazione a livello dell'Unione europea, andrebbe effettuato un esame approfondito degli eventuali problemi esistenti e dei benefici previsti per i consumatori;

39. ritiene che in una serie di Stati membri vi siano vincoli costituzionali di cui tenere conto in sede di elaborazione di un modello europeo di ricorso per i consumatori; ritiene inoltre che l’articolo 6 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo debba essere pienamente rispettato; invita la Commissione a presentare al Parlamento e al Consiglio una relazione su come conseguire, a tal riguardo, il necessario equilibrio tra i diritti dei consumatori, le organizzazioni di consumatori e gli operatori economici;

40. invita la Commissione a valutare attentamente la questione del risarcimento dei consumatori negli Stati membri, tenendo presente che qualsiasi sua nuova proposta in merito dovrebbe basarsi su un attento esame degli eventuali problemi esistenti e dei previsti vantaggi per i consumatori e che, per quanto riguarda le cause transfrontaliere e gli eventuali sistemi di ricorso collettivo, dovrebbero essere condotte ricerche approfondite, prendendo spunto dalle esperienze del resto del mondo e concentrandosi in particolare sulle preoccupazioni destate dagli eccessi e inconvenienti del modello statunitense, affrontando chiaramente la questione di una base giuridica adeguata a livello europeo per tale strumento; chiede dunque alla Commissione di presentare, ove opportuno, una soluzione coerente a livello europeo, che offra a tutti i consumatori l'accesso a meccanismi di ricorso collettivi per la composizione delle controversie transfrontaliere;

41. chiede alla Commissione di consultare il Parlamento e gli Stati membri sulla valutazione di tali studi;

42. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione.

ALLEGATO 4

Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea - COM (2007) 23 definitivo
Estratto

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 24.1.2007
COM (2007) 23 definitivo

.

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

Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea

{SEC(2007) 84}
{SEC(2007) 85}

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

Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea

1. INTRODUZIONE

Nel novembre 2006, la Commissione ha proposto di varare un ambizioso programma d'azione per ridurre gli oneri amministrativi imputabili alla legislazione UE in vigore. In tale contesto, la Commissione ha proposto che il Consiglio europeo di primavera 2007 fissi un obiettivo di riduzione del 25%, che l'UE e gli Stati membri dovranno raggiungere insieme entro il 2012[1]. Ciò attesta l'impegno della Commissione a favore di una migliore regolamentazione nell'ambito della strategia per la crescita e l'occupazione.

L'obiettivo generale della riduzione del 25% è un obiettivo che può essere raggiunto attraverso la condivisione delle responsabilità e lo sforzo comune degli Stati membri e delle istituzioni europee. È importante che tutti i partner coinvolti nel processo adottino rapidamente azioni adeguate che traducano l'obiettivo politico in misure operative, a vantaggio delle dinamiche imprenditoriali e, in particolare, delle piccole e medie imprese e dei consumatori.

Il programma d'azione non prevede interventi di deregolamentazione, né intende modificare gli obiettivi politici o le finalità della legislazione comunitaria in vigore. Esso rappresenta piuttosto uno sforzo significativo di razionalizzare e alleggerire l'attuazione degli obiettivi politici - un indicatore importante della qualità della regolamentazione a tutti i livelli. Gli oneri amministrativi inutili e sproporzionati hanno un'incidenza negativa sull'economia, sono percepiti come fonte di perturbazione e di distrazione per le attività delle imprese e in più occasioni sono stati indicati come ambiti prioritari per interventi di semplificazione della regolamentazione. La Commissione si è impegnata a dare un contributo all'eliminazione degli oneri inutili a tutti i livelli, sottolineando che la responsabilità in tal senso è tanto degli Stati membri quanto delle istituzioni europee.

Il piano d'azione definisce il modo in cui la Commissione intende individuare, misurare e ridurre gli obblighi di informazione. Il programma misurerà i costi amministrativi, determinerà quali di essi costituiscono costi superflui e ridurrà gli oneri amministrativi inutili. In pratica, la Commissione analizzerà i risultati della misurazione ed adotterà le misure del caso per ridurre gli oneri inutili. La strategia presentata nella presente comunicazione è ambiziosa e il suo successo dipende in larga misura dal sostengo attivo e dalla cooperazione degli Stati membri e delle altre istituzioni dell'Unione europea. Il progetto pilota e le altre misurazioni a livello nazionale realizzati a tutt'oggi[2] hanno dimostrato che il successo della

---

[1] Documento di lavoro della Commissione COM(2006)691: "Misurazione dei costi amministrativi e riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea". Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni COM/2006)689: "Esame strategico del programma per legiferare meglio nell'Unione europea".

[2] "Pilot project on administrative burden", WIFO-CEPS, ottobre 2006.

riduzione degli oneri amministrativi dipende dall'impegno congiunto del Parlamento europeo, del Consiglio, della Commissione e degli Stati membri.

La tabella 1 riassume le diverse componenti del piano d'azione e rinvia a presentazioni più dettagliate degli elementi di base che figurano nella presente comunicazione.

Tabella 1 Componenti del piano d'azione UE di riduzione degli oneri amministrativi	
	Metodo utilizzato per misurare i costi (capitolo 2, sezioni da 2.1 a 2.2) e principi di riduzione degli oneri (capitolo 5)
	Settori prioritari di misura e riduzione degli oneri amministrativi inutili legati alla legislazione comunitaria e alla legislazione "puramente" nazionale e regionale rispettivamente (sezione 2.3)
	Struttura organizzativa proposta (sezione 2.4)
	Obiettivi di riduzione degli oneri amministrativi (capitolo 3)
	Proposte di azione immediata (capitolo 4)

Il piano d'azione si concentra sugli obblighi di informazione obsoleti, ridondanti o ripetitivi che dovrebbero essere chiaramente distinti dalle caratteristiche strutturali della legislazione funzionali o necessarie alla realizzazione degli obiettivi della normativa. Il suo scopo è quello di ridurre gli oneri amministrativi inutili che gravano sulle imprese; tuttavia, il programma introdurrà anche miglioramenti significativi a favore dei consumatori, per esempio attraverso la riduzione dei prezzi. È evidente che tali misure non devono compromettere l'obiettivo perseguito dalla legislazione e che esistono certamente dei casi in cui, per esempio, per motivi legati alla tutela della salute pubblica, alla protezione dei diritti dei lavoratori o dell'ambiente o alla necessità di proteggere gli interessi finanziari della Comunità e di garantire una sana gestione finanziaria, gli obblighi di informazione saranno mantenuti.

Sostanzialmente, si propone, da una parte, che la Commissione, con l'aiuto degli Stati membri, misuri gli oneri amministrativi legati alla legislazione comunitaria, ivi comprese le disposizioni di applicazione, ed elabori proposte di riduzione e, dall'altra, che gli Stati membri misurino e riducano gli oneri amministrativi imposti dalle legislazioni "puramente" nazionali e regionali. Il programma sarà varato nel maggio 2007 e avrà per obiettivo quello di fornire, entro il novembre 2008, la valutazione dei costi amministrativi imposti dalla legislazione comunitaria selezionata. Ciò contribuirà a ridurre del 25%, entro il 2012, gli oneri amministrativi imposti alle imprese. Per ottenere tale obiettivo ambizioso, gli Stati membri e la Commissione devono operare insieme per inventariare, misurare e ridurre gli oneri inutili che gravano sulle imprese.

A lungo termine, il programma apporterà vantaggi economici, ma sarà in grado di produrre risultati tangibili e concreti anche nel medio termine. Il programma mette l'accento sulla riduzione degli oneri amministrativi inutili in settori prioritari precisi. Tali settori prioritari relativi alla legislazione comunitaria sono stati individuati sulla base dei risultati di un progetto pilota[3] che si è concluso nell'ottobre 2006, dei contributi delle parti interessate che

[3] "Pilot project on administrative burden", WIFO-CEPS, ottobre 2006.

hanno partecipato al programma di semplificazione (*rolling simplification programme*) e dei risultati della consultazione organizzata nel quadro documento di lavoro della Commissione adottato il 14 novembre 2006. I settori prioritari selezionati sono quelli all'interno dei quali insorgono le esigenze legislative responsabili della maggior parte dei costi amministrativi che gravano sulle imprese. In questo modo, la Commissione e i legislatori competenti in materia possono concentrare gli sforzi e le risorse sui settori in cui la semplificazione delle normative relative alle imprese può avere il maggiore impatto. Le relative modifiche saranno però apportate solo esse se non compromettono gli obiettivi della legislazione. In un secondo tempo, la Commissione potrà decidere di allargare il programma d'azione ad altri settori che attualmente non figurano nell'elenco dei settori prioritari.

Oltre all'obiettivo di riduzione e ai settori prioritari, il programma d'azione comprende un elenco di azioni rapide (*fast track actions*) da adottare durante la presidenza tedesca (allegato III). Poiché possono produrre rapidamente risultati a breve termine, tali azioni costituiscono un primo passo verso la realizzazione dell'obiettivo di riduzione degli oneri amministrativi e indicano quanto la questione stia a cuore della Commissione. Il programma d'azione cercherà continuamente di produrre risultati concreti che semplifichino le condizioni di lavoro delle imprese.

1.1. Oneri amministrativi e contesto in cui operano le imprese dell'UE

La legislazione dell'Unione europea persegue obiettivi di interesse generale che sono più facilmente raggiungibili a livello di Comunità che a livello di singolo Stato membro. Tali obiettivi prevedono che siano garantite le condizioni di funzionamento del mercato interno e livelli adeguati di rispetto delle norme sociali e di sicurezza. Le informazioni e la rendicontazione sono essenziali per mantenere la fiducia reciproca in seno al mercato interno, in quanto permettono di garantire l'esistenza di condizioni uguali per tutti. Le informazioni e la rendicontazione / la stesura di relazioni sono inoltre importanti in settori politici quali la politica di coesione e l'agricoltura, in cui vengono concessi finanziamenti pubblici. L'equilibrio tra i vantaggi che presentano tali esigenze e gli oneri amministrativi che esse implicano deve essere oggetto di un controllo costante e può cambiare nel tempo; alcune delle procedure in vigore richiedono molto tempo o sono diventate eccessivamente complicate o obsolete, anche se in alcuni casi le informazioni richieste sono già disponibili a partire da altre fonti.

Le esigenze amministrative possono condizionare l'ambiente imprenditoriale in quanto le imprese in tutta la Comunità sono tenute a dedicare molto tempo alla compilazione di moduli e a riferire su un'ampia gamma di materie. Secondo le stime, tali costi rappresentano attualmente il 3,5% del PIL dell'Unione europea. Grazie alla riduzione degli obblighi di informazione ridondanti, il personale delle imprese potrà dedicare più tempo alle attività fondamentali dell'impresa, con conseguente diminuzione dei costi di produzione e maggiore concentrazione su attività innovative e di investimento che possono migliorare la produttività e la competitività generale.

L'obiettivo comune di ridurre gli oneri amministrativi del 25% entro il 2012 coinvolge la legislazione comunitaria e le normative nazionali. Nel medio termine, la realizzazione di tale

obiettivo potrebbe produrre l'aumento del livello del PIL dell'Unione europea di circa l'1,4%, pari a 150 miliardi di euro[4].

1.2. Definizione dei costi e degli oneri amministrativi

È importante chiarire ciò che si intende per costi e oneri amministrativi, rispettivamente; le relative definizioni sono presentate nel riquadro seguente e si basano sulle definizioni, riconosciute a livello internazionale, del manuale del modello dei costi standard e della metodologia del modello dei costi standard dell'Unione europea (*EU Standard Cost Model Methodology*, EU SCM)[5].

I costi di conformità alla normativa (compliance costs) sono tutti i costi che dipendono dall'azione di conformarsi ad un regolamento, eccettuati i costi finanziari diretti e le conseguenze strutturali di lungo termine. Secondo il modello dei costi standard, tali costi si suddividono in "costi di conformità tecnica" e "costi amministrativi".

I costi amministrativi si definiscono come i costi sostenuti dalle imprese, dal settore del volontariato, dalle autorità pubbliche e dai cittadini per conformarsi all'obbligo giuridico di fornire informazioni sulla propria azione o produzione ad autorità pubbliche o a privati.

Le informazioni vanno intese in senso lato, ossia compresi i costi per etichettature, relazioni, controlli e valutazioni necessari per fornire le informazioni e per l'iscrizione nel registro. In alcuni casi le informazioni devono essere trasmesse alle autorità pubbliche o a privati. In altri casi, esse devono solamente risultare disponibili in caso di ispezione o essere fornite su richiesta.

È importante operare una netta distinzione tra le informazioni che le imprese raccoglierebbero anche in assenza della legislazione in questione e le informazioni che non verrebbero invece raccolte senza apposite disposizioni in materia. I costi imputabili a queste ultime sono detti oneri amministrativi. Alcuni oneri amministrativi sono necessari se si vuole che gli obbiettivi della normativa e il livello di protezione previsto, definito nei trattati, siano rispettati adeguatamente, per esempio nei casi in cui le informazioni sono necessarie per rendere trasparenti i mercati. Esistono tuttavia numerosi casi in cui gli oneri possono essere semplificati e ridotti e senza che ciò abbia effetti sulla legislazione in quanto tale; gli oneri di questo tipo sono evidentemente inutili.

Il programma d'azione mira a misurare i costi amministrativi e a individuare e a ridurre gli oneri amministrativi senza compromettere il raggiungimento degli obiettivi delle normative in questione[6].

2. SVILUPPO DI UNA MISURAZIONE A LIVELLO COMUNITARIO DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI

2.1. L' SCM comunitario

Il 23 marzo 2005 il Consiglio europeo ha invitato "la Commissione e il Consiglio ad esaminare una metodologia comune per la misurazione dei costi amministrativi prefiggendosi l'obiettivo di pervenire ad un accordo entro la fine del 2005". Il 16 marzo 2005 la comunicazione della Commissione intitolata "Una migliore regolamentazione per la crescita e

---

4 Gelauff, G.M.M. e A.M. Lejour (2005). Five Lisbon highlights: The economic impact of reaching these targets. CPB Document 104. CPB, L'Aia.

5 *EU model – manual*, marzo 2006, pag. 1 (http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/sec_2005_0791_anx_10_en.pdf); *International Standard Cost Model Manual – measuring and reducing administrative burdens for businesses*, ottobre 2005, pag. 7 (http://www.oecd.org/dataoecd/32/54/34227698.pdf).

6 "International SCM manual" http://www.oecd.org/dataoecd/32/54/34227698.pdf.

l'occupazione nell'Unione europea" conteneva nell'allegato documento di lavoro dei servizi della Commissione uno schema dettagliato di un "modello UE dei costi amministrativi netti"[7] basato sul modello dei costi standard[8].

Le caratteristiche principali del modello comunitario di calcolo dei costi amministrativi inutili sono state successivamente modificate e perfezionate nel quadro di una fase pilota incominciata nel aprile 2005 e conclusa nel settembre dello stesso anno, dopo la quale la Commissione ha presentato una nuova metodologia, chiamata anch'essa "EU SCM"[9]. La Commissione ha elencato numerosi possibili miglioramenti dell'SCM comunitario, mettendo in chiaro che una tale ottimizzazione non costituiva un presupposto fondamentale per la sua applicazione. Un manuale operativo per l'applicazione del modello è stato incluso negli orientamenti in materia di valutazione dell'impatto del 15 marzo 2006[10] ed è stato tradotto in tutte le lingue ufficiali dell'UE per facilitare la convergenza metodologica. L'SCM comunitario è stato applicato in numerose valutazioni di impatto pubblicate o imminenti[11], per garantire che gli oneri amministrativi generati dalle nuove normative fossero giustificati e ridotti al minimo[12].

2.2. La misurazione a livello di UE e l'individuazione degli obblighi di informazione

Il programma d'azione utilizzerà l'SCM comunitario[13] per individuare gli obblighi di informazioni più onerosi e le esigenze in termini di informazioni da fornire (per esempio, la presentazione dei certificati di conformità) nei settori prioritari proposti nella comunicazione, per valutarli e proporre indicazioni su come possono essere ridotti.

Una delle conclusioni fondamentali del progetto pilota è che l'individuazione di specifici obblighi di informazione deve costituire la base del programma di misurazione. Quantunque il loro numero vari notevolmente da uno Stato membro all'altro[14], risulta più semplice

---

7 Commissione europea, documento di lavoro dei servizi della Commissione "Ridurre al minimo i costi amministrativi imposti dalla legislazione", allegato alla comunicazione del 2005 "Una migliore regolamentazione per la crescita e l'occupazione nell'Unione europea", schema dettagliato di un eventuale "modello UE dei costi amministrativi netti" (SEC(2005)175 del 16.3.2005).

8 L'impiego del modello dei costi standard ha registrato progressi significativi a livello di riforma del sistema di regolamentazione in numerosi Stati membri e il presente piano d'azione intende ovviamente fare tesoro di tali esperienze. Il modello dei costi standard è attualmente utilizzato da 17 Stati membri e dall'OCSE. http://www.administrative-burdens.com/

9 Cfr. documento di lavoro dei servizi della Commissione, "Developing an EU common methodology for assessing administrative costs imposed by EU legislation - Report on the Pilot Phase (April– September 2005)" (SEC(2005) 1329), allegato alla comunicazione relativa a un metodo comune in ambito UE per la valutazione dei costi amministrativi imposti dalla legislazione (COM(2005)518 del 21.10.2005).

10 Si veda il sito: http://ec.europa.eu/governance/impact/docs_en.htm.

11 Si veda, ad esempio, "Impatto sui servizi postali" (SEC(2006)1292), allegato al documento COM(2006)594.

12 Anche se utilizza la stessa metodologia, l'esercizio di riduzione degli oneri amministrativi è diverso dalla pratica normale della valutazione di impatto. L'esercizio di riduzione degli oneri amministrativi mira a fornire una valutazione ex post generale della normativa in un ambito politico a tutti i livelli, per poi individuare gli ambiti che saranno oggetto di riduzione. La valutazione di impatto misura tutti i costi e i benefici delle diverse opzioni politiche, mentre il metodo utilizzato per la riduzione degli oneri amministrativi rappresenta solamente uno strumento di misura parziale che deve essere utilizzato in modo proporzionale ed esclusivamente per valutare l'impatto ex ante delle modifiche che si propone di apportare alla normativa (approccio marginale).

13 SEC (2005) 175.

14 Il Regno Unito ha rilevato circa 20 000 obblighi, mentre la Danimarca e i Paesi Bassi ne hanno rilevato rispettivamente 1 100 e 3 000.

confrontare tali obblighi che intere normative diverse da paese a paese. Gli obblighi di informazione costituiscono pertanto gli elementi essenziali di qualsiasi programma di riduzione degli oneri amministrativi. Questo implica una chiara classificazione degli obblighi di informazione negli atti di base e nelle relative norme di attuazione, a livello sia dell'UE sia nazionale. La metodologia prevede dunque, innanzitutto, di effettuare l'inventario preciso di tutti i principali obblighi di informazione previsti dagli atti legislativi in questione. Gli obblighi di informazione prescritti dalla legislazione comunitaria saranno repertoriati per primi, prima di quelli legati alla legislazione comunitaria ma aggiunti dagli Stati membri nel quadro del recepimento di tale legislazione. La Commissione e gli Stati membri lavoreranno in stretta collaborazione per repertoriare tali obblighi prima della misurazione dei costi.

Poiché gli Stati membri che hanno già completato le loro misurazioni di base hanno adottato varianti leggermente diverse rispetto all'SCM originario, i confronti tra paesi dei dati ottenuti risultano difficili, in particolare allorché si tenti di aggregare i risultati e di determinare l'origine degli obblighi di informazione. A tal fine, sarà necessario procedere ad una certa armonizzazione tecnica (cfr. allegato I).

2.3. Il campo di applicazione del piano d'azione: quali normative saranno esaminate

Conformemente alla strategia per la crescita e l'occupazione e in seguito alla consultazione e alle discussioni sul documento di lavoro[15], la Commissione propone di limitare la portata del piano d'azione agli obblighi imposti alle imprese[16].

Inoltre, in seguito alla consultazione effettuata nel quadro del documento di lavoro di novembre, è stato generalmente convenuto che la Commissione e gli Stati membri debbano concentrarsi sull'individuazione degli obblighi di informazione, sulla misura dei relativi costi e sulla elaborazione delle misure in grado di ridurre gli oneri imposti da[17]:

per quanto riguarda gli Stati membri e la Commissione:

- i regolamenti e le direttive CE (compresi gli obblighi di informazione che derivano dal diritto internazionale) nei settori prioritari in cui si registrano gli oneri maggiori o che sono percepiti come una fonte significativa di perturbazione per le attività delle imprese

e

- le misure nazionali di recepimento e di attuazione associate a tali regolamenti e direttive CE;

per quanto riguarda gli Stati membri:

---

15 Documento di lavoro della Commissione COM(2006)691: "Misurazione dei costi amministrativi e riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea".

16 La Commissione analizzerà inoltre le esigenze amministrative di tutti i beneficiari della politica di coesione. Il piano d'azione non impedisce l'adozione da parte della Commissione di iniziative volte a ridurre gli oneri amministrativi gravanti sui cittadini, sulle amministrazioni pubbliche e/o sul settore del volontariato.

17 Per ulteriori dettagli tecnici, cfr. *EU Model - manual* (http://ec.europa.eu/governance/impactdocs/sec_2005_0791_anx_10_en.pdf).

- gli Stati membri dovrebbero nel frattempo procedere a realizzare le misurazioni di base degli obblighi di informazione a livello nazionale oppure individuare i settori prioritari di misurazione e riduzione degli obblighi di informazione "puramente" nazionali e regionali.

La Commissione è incoraggiata dal fatto che nel 2006 diciassette Stati membri, rispetto agli undici dell'anno precedente, hanno deciso di misurare e ridurre gli oneri amministrativi e che altri due stanno provando ad applicare la metodologia. Il piano d'azione prevede che entro il 2009 tutti gli Stati membri abbiano completato le misurazioni relative agli obblighi di informazione nei principali settori prioritari nazionali e regionali. Gli Stati membri e la Commissione devono inoltre concordare i valori di riferimento generali relativi alle misurazioni di base dei settori prioritari e gli obiettivi di riduzione, condivisi da Comunità e Stati membri in funzione dell'origine degli oneri amministrativi. In seguito alle discussioni e alla consultazione sul documento di lavoro del 14 novembre, la Commissione ha individuato i seguenti settori prioritari relativi alla legislazione comunitaria:

1. Diritto societario
2. Legislazione farmaceutica
3. Ambiente di lavoro e rapporti di lavoro (*working environment / employment relations*)
4. Legislazione fiscale (IVA)
5. Statistiche
6. Agricoltura e sovvenzioni agricole
7. Sicurezza alimentare
8. Trasporti
9. Pesca
10. Servizi finanziari
11. Ambiente
12. Politica di coesione
13. Appalti pubblici

L'allegato II riporta l'elenco dei settori prioritari scelti per essere oggetto della misurazione nonché le relative normative. Negli ambiti in cui sono già in corso, nel 2007, o sono progettate attività di misurazione dei costi amministrativi o di valutazione dell'incidenza economica significativa delle normative (per esempio, nel settore del diritto societario, dell'agricoltura, degli appalti pubblici e della politica di coesione), sarà garantito un coordinamento stretto in grado di ottimizzare le sinergie. Se, nel corso di attività successive, emergesse che atti legislativi dell'Unione Europea particolarmente onerosi non figurano nell'elenco, essi vi saranno aggiunti. L'elenco dei settori prioritari e delle relative normative non pregiudica le eventuali misure successive adottate per ridurre gli oneri amministrativi. In alcuni casi, le misurazioni potrebbero anche rivelare che tutti chi gli oneri imposti dalle normative sono necessari. Chiaramente, tali obblighi rimangono validi.

2.4. Questioni organizzative

La Commissione propone che l'approccio delineato sia attuato tramite un partenariato con gli Stati membri. La Commissione garantirà la compatibilità di tale esercizio con i precedenti impegni di presentazione, entro i tempi previsti, delle proposte che figurano nei programmi di lavoro.

2.4.1 Consulenti esterni

La Commissione affiderà la realizzazione concreta dell'esercizio di misurazione dei costi amministrativi della legislazione comunitaria a consulenti esterni che saranno selezionati all'inizio del 2007 tramite gara. I consulenti realizzeranno le misurazioni in stretta collaborazione con gli Stati membri e la Commissione, presenteranno relazioni sulle porzioni di legislazione selezionate per la misurazione e forniranno alla Commissione suggerimenti relativi alla riduzione in tutti i settori politici. Il campo di applicazione del programma può essere ampliato se saranno individuati altri obblighi di informazione passibili di riduzione.

2.4.2 Stati membri e Commissione

Il progetto sarà diretto da un gruppo direttivo e da numerosi sottogruppi di esperti che saranno precisati in un secondo tempo.

Si propone di far partecipare gli Stati membri nel quadro del gruppo di esperti nazionali di alto livello convocati nel quadro dell'iniziativa per legiferare meglio. Questo gruppo esaminerà periodicamente i risultati raggiunti, darà consigli alla Commissione e garantirà che i punti di contatto presenti nelle amministrazioni degli Stati membri siano a disposizione dei servizi della Commissione e dei consulenti. Altri gruppi di esperti incaricati di consigliare la Commissione serviranno da punti di contatto per settori prioritari specifici.

Si prevede inoltre di procedere regolarmente a uno scambio di opinioni con la rete SCM esistente e di cercare il contributo dei suoi membri sui problemi metodologici che potrebbero insorgere. Inoltre, la Commissione lavorerà con gli Stati membri per individuare e diffondere le buone pratiche in materia di riduzione degli obblighi di informazione onerosi a livello nazionale e regionale.

La Commissione intende presentare regolarmente una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio sullo stato di avanzamento del programma d'azione.

2.4.3 Collegamento con altre attività pertinenti in corso

Il programma d'azione comunitario di riduzione degli oneri amministrativi viene ad aggiungersi a numerose altre attività in corso, in particolare al programma di semplificazione (*rolling simplification programme*) della Commissione, che contiene già un certo numero di atti legislativi che figurano tra i settori prioritari individuati nel programma d'azione. La riduzione degli oneri amministrativi è una forma specifica di semplificazione e l'analisi delle misurazioni e della riduzione degli oneri amministrativi effettuate nel quadro del programma d'azione di riduzione degli oneri amministrativi rappresenterà quindi, in genere, un arricchimento del programma di semplificazione della Commissione.

Numerosi studi in corso o programmati relativi alla misurazione degli oneri amministrativi in settori precisi rappresentano ugualmente un grande interesse per il programma d'azione[18]. Per esempio, per quanto riguarda il regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, nel dicembre 2006 è stato avviato uno studio sulla misurazione degli oneri amministrativi imposti agli agricoltori per effetto della riforma della PAC del 2003.

2.4.4 Risultati attesi dell'esercizio di misurazione e proposte di semplificazione

[18] COM (2006) 689, pag. 10.

L'esercizio di misurazione durerà circa due anni, ma il programma d'azione deve generare azioni immediate. La Commissione non attenderà la fine del progetto per presentare proposte volte a ridurre gli oneri amministrativi. Durante l'esercizio di misurazione, la Commissione continuerà a ricercare gli obblighi che possono essere semplificati, eliminati o modificati in una prospettiva di riduzione degli oneri amministrativi inutili.

2.4.5 Partecipazione delle parti interessate

Il programma d'azione prevede un approccio trasparente che terrà conto delle informazioni provenienti dalle parti interessate di tutta l'Europa[19]. Inoltre le imprese europee avranno la possibilità di partecipare in misura significativa all'esercizio di misurazione, per esempio nel quadro di colloqui approfonditi. Infine, per ottimizzare l'interazione, si valuterà l'apporto che possono dare le risorse informatiche.

3. OBIETTIVI DI RIDUZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI

La Commissione ha proposto una strategia ambiziosa per repertoriare, misurare e ridurre gli oneri amministrativi nell'UE. Ottenere un accordo sugli obiettivi comuni di riduzione permette di dare l'impulso politico necessario e di stimolare il senso di responsabilità a tutti i livelli. Tramite la fissazione di obiettivi, risulta più facile controllare e gestire l'intero processo di riduzione degli oneri amministrativi[20]. Misurare significa fare.

La Commissione ha proposto un obiettivo comune di riduzione del 25% degli oneri amministrativi entro il 2012, a livello comunitario, nazionale e regionale. Tale obiettivo rispecchia gli obiettivi nazionali esistenti[21].

3.1. Fissazione di obiettivi in quattro Stati membri

Dall'esame delle iniziative adottate dagli Stati membri che hanno già avviato programmi di riduzione e di misurazione degli oneri amministrativi si possono trarre i seguenti insegnamenti per lo sviluppo di una strategia comunitaria.

L'esperienza acquisita dai quattro Stati membri che hanno condotto misurazioni di base complete, considerando gli oneri generati sia a livello comunitario sia a livello degli Stati membri, indica che un obiettivo di riduzione del 25% può essere raggiunto aggiornando e razionalizzando l'obbligo di trasmettere informazioni a entrambi i livelli. Ciò è ulteriormente comprovato dagli esercizi più parziali di misurazione realizzati da un maggior numero di Stati membri in singoli settori. Tali risultati empirici confermano l'esistenza di considerevoli oneri amministrativi suscettibili di essere ridotti applicando vari metodi di riduzione dei costi, elencati successivamente, senza influire sugli obiettivi della relativa legislazione.

---

19 Ciò sarà effettuato attraverso il progetto pilota proposta nel bilancio 2007 (linea di bilancio: 26 01 08).

20 Esame del gruppo della Banca mondiale del programma olandese di riduzione degli oneri amministrativi, novembre 2006; Administrative Simplification In The Netherlands, OCSE, 24 novembre 2006.

21 Alcuni paesi hanno fissato un obiettivo generale "politico" prima di ottenere i risultati (UK, SE) o persino prima di avviare la fase di misurazione (NL, DK, Repubblica ceca, AT). Tutti questi paesi hanno fissato un obiettivo del 25%, ad eccezione della Repubblica ceca (20%).

3.2. Insegnamenti per lo sviluppo di obiettivi comunitari

3.2.1 L'obiettivo comune del 25% è un aspetto fondamentale del programma

Dalle esperienze condotte dagli Stati membri esaminate emerge che gli obiettivi generali dovrebbero essere fissati in una fase iniziale contemporaneamente al lancio di un esercizio di misurazione basato su una metodologia condivisa. La Commissione ritiene che il Consiglio europeo dovrebbe fissare tale obiettivo comune nella primavera del 2007. Si propone di scegliere un obiettivo di riduzione degli oneri amministrativi del 25% per l'Unione europea nella suo complesso e di utilizzare tale obiettivo come base politica per generare l'impulso necessario.

Più precisamente, la Commissione ritiene che il Consiglio europeo debba approvare un obiettivo di riduzione del 25% tanto per la legislazione comunitaria che per le misure nazionali di recepimento e applicazione. Il Consiglio europeo dovrebbe invitare gli Stati membri a fissare obiettivi simili a livello nazionale entro, al più tardi, il 2008. È solamente tramite questa strategia combinata che le imprese potranno beneficiare dei sensibili miglioramenti apportati.

3.2.2 l'Unione europea e gli Stati membri uniscono le forze per ridurre gli oneri amministrativi

Nel programma d'azione, la Commissione presenta i suoi piani di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi relativi alla legislazione comunitaria e alle relative misure di recepimento. Tuttavia, per beneficiare al massimo dei vantaggi di un obiettivo comune del 25%, è necessario un impegno analogo da parte degli Stati membri per quanto riguarda le misure puramente nazionali e regionali di recepimento.

Per quanto riguarda le misurazioni che la Commissione realizzerà con l'aiuto degli Stati membri, gli interventi si concentreranno sugli oneri che insorgono nei settori prioritari elencati nel programma d'azione[22]. Si prevede che l'obiettivo comune del 25% sia raggiunto entro cinque anni. Si propone di fare il punto sui risultati raggiunti nella primavera del 2009. Questo calendario è ambizioso, considerato che un esercizio di misurazione su questa scala non è mai stato condotto in precedenza e che esso richiederà molto tempo (almeno 1 anno e mezzo secondo le attuali stime). La Commissione e gli Stati membri dovranno formulare proposte di riduzione, indicando i motivi per cui gli obblighi di informazione non sono più validi. Infine, le modifiche necessarie a livello comunitario dovranno, in larga misura, essere decise attraverso il processo interistituzionale. Il calendario implica un impegno forte da parte delle istituzioni e degli Stati membri dell'Unione europea, per garantire che i processi legislativi ai livelli comunitario e nazionale siano portati a termine entro i tempi previsti e che le misure pertinenti siano attuate al più tardi nel 2012.

Si propone di fissare obiettivi parziali più specifici, per settore politico, sulla base dei risultati delle misurazioni, prima del Consiglio europeo di primavera 2009: obiettivi di riduzione più

---

[22] Gli oneri amministrativi di cui al regolamento (CE) n. 1783/2003 del Consiglio sono misurati nel quadro di uno studio distinto attualmente in corso. I risultati di tale studio saranno disponibili nel 2007 e saranno presi in considerazione al momento della revisione della regolamento prevista per il 2008. Le eventuali riduzioni degli oneri amministrativi che dovessero essere introdotte in seguito a tale revisione saranno prese in considerazione per calcolare l'obiettivo del 25% di riduzione degli oneri amministrativi.

elevati potrebbero essere contemplati per i settori in cui gli oneri amministrativi sono particolarmente gravosi e maggiore è il margine di manovra per procedere a una riduzione. In generale, è chiaro che l'obiettivo del 25% rappresenta un obiettivo politico generale. Pertanto, i singoli obiettivi possono variare; in particolare, per quanto riguarda gli Stati membri, essi possono variare sulla base delle tradizioni normative e in funzione dei diversi settori, dei diversi atti normativi, dell'intensità regolamentare e della possibilità di introdurre semplificazioni amministrative.

Si propone di fissare l'obiettivo rispetto al livello degli oneri amministrativi registrato nel 2004. La Comunità e gli Stati membri che hanno già adottato misure devono vedere riconosciuti gli eventuali meriti[23].

Considerato che le future proposte di semplificazione degli oneri amministrativi non modificheranno né gli obiettivi politici delle proposte specifiche né la sostanza della politica comunitaria, si raccomanda che le tre istituzioni si accordino sul fatto che le proposte di riduzione degli oneri amministrativi possano beneficiare di un trattamento prioritario nel quadro del processo decisionale interistituzionale[24].

4. UNA STRATEGIA IN VISTA DI UN'AZIONE IMMEDIATA

Tali obiettivi rappresentano un programma ambizioso di cambiamento a lungo termine, ma la Commissione propone inoltre di avviare, a partire dal primo semestre del 2007, i lavori relativi ad un certo numero di proposte di riduzione degli oneri amministrativi a livello comunitario. Essa ha individuato una serie di azioni rapide (*fast track actions*) che possono produrre risultati significativi apportando modifiche relativamente minori alla legislazione esistente. Esse non dovrebbero porre problemi dal punto di vista della decisione e dell'attuazione e non rimettono in questione l'obiettivo generale della normativa. Le proposte si basano sulla consultazione delle parti interessate e sui suggerimenti di esperti degli Stati membri e della Commissione. Tradurre rapidamente tali proposte in effettive modifiche richiede un impegno concreto da parte del Consiglio e del Parlamento. La Commissione invita pertanto il Consiglio europeo di chiedere al Consiglio e al Parlamento di accordare una priorità speciale alle misure di cui all'allegato III, dopo che la Commissione avrà presentato le relative proposte.

L'allegato III propone l'elenco degli undici settori in cui è possibile ridurre gli oneri amministrativi di circa 1,3 miliardi di euro[25].

5. PRINCIPI COMUNI PER LA RIDUZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI

La misurazione delle esigenze amministrative nell'UE non rappresenta di per sé un obiettivo. Lo scopo è quello di ridurre l'eccessiva burocrazia che danneggia le imprese in Europa. Per quanto riguarda la questione di come ridurre tali oneri, la Commissione propone che il processo si ispiri ai seguenti principi, che possono contribuirvi in modo significativo:

---

23 Saranno inoltre valutati gli effetti delle riduzioni ottenuti nel quadro del programma di semplificazione.

24 Accordo interistituzionale - "Legiferare meglio" del dicembre 2003 (GU C 321 del 31.12.3003, pag. 1).

25 L'importo esatto è tutt'ora in fase di calcolo

- ridurre la frequenza delle dichiarazioni obbligatorie al livello minimo necessario per rispettare gli obiettivi fondamentali della legislazione in questione e, se possibile, armonizzare la frequenza delle dichiarazioni tra i diversi atti collegati;

- verificare che non venga richiesta più volte la stessa informazione attraverso canali diversi e eliminare gli eventuali doppioni (ad esempio, numerosi obblighi di informazione in campo ambientale sono attualmente imposti da più di un atto legislativo);

- sostituire la raccolta di informazioni attualmente realizzata su supporto cartaceo con un sistema di dichiarazioni elettroniche via Internet, ricorrendo, ove possibile, a portali intelligenti;

- introdurre soglie per le prescrizioni in materia di informazione, limitandole il più possibile per le piccole e medie imprese, o ricorrere a campionamenti (è risaputo che le PMI risentono pesantemente degli oneri amministrativi e la rilevazione dei dati a fini di informazione dovrebbe tenerne conto);

- prendere in considerazione la possibilità di sostituire gli obblighi di informazione imposti a tutte le imprese di un settore con un approccio basato sui rischi, richiedendo le informazioni agli operatori maggiormente esposti a rischi;

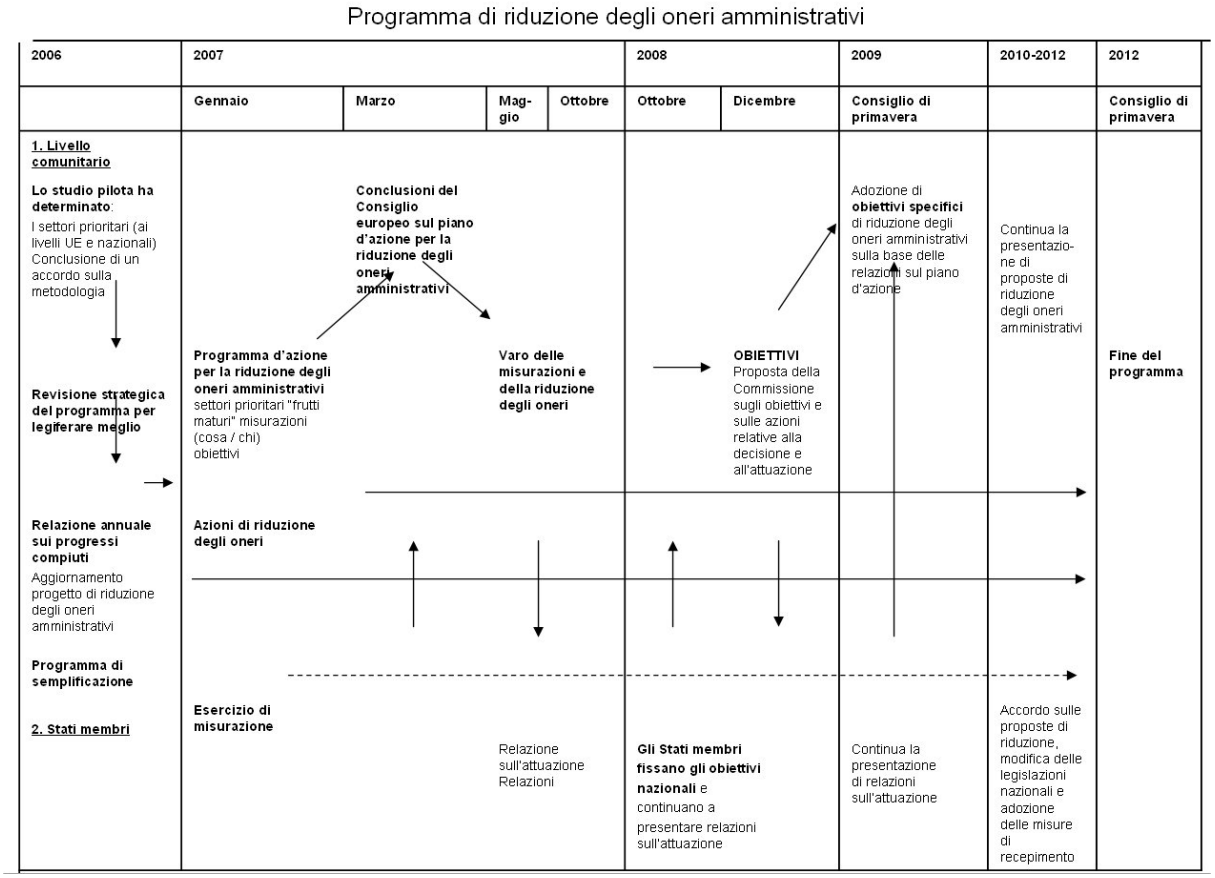
- ridurre o sopprimere le prescrizioni di trasmissione di informazioni allorché queste si riferiscono a disposizioni non più in vigore o modificate successivamente alla loro adozione (ad esempio, sussistono ancora obblighi di informazione per i trasporti stradali che risalgono all'epoca in cui erano necessari permessi per effettuare trasporti internazionali);

- fornire chiarimenti, a livello ufficiale, sugli atti legislativi complessi che possono rallentare l'attività delle imprese e che rendono necessaria una consulenza legale.

6. FASI SUCCESSIVE

La Commissione ha previsto varie fasi nel suo esame strategico del programma per legiferare meglio nell'Unione europea[26]. Tali fasi comprendono la presentazione del piano d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi sulla base dei risultati della consultazione relativa al documento di lavoro della Commissione e il riesame strategico del programma per legiferare meglio.

[26] COM(2006) 689 del 14.11.2006.



La Commissione, le altre istituzioni dell'UE e gli Stati membri vareranno successivamente un programma di misurazione e adotteranno iniziative relative alle azioni rapide (*fast track actions*). L'impegnativo esercizio di misurazione della legislazione CE e delle relative misure di recepimento da parte della Commissione comincerà nella primavera del 2007 e sarà oggetto di una prima relazione nell'ultimo trimestre del 2008. Tali azioni saranno controllate nel quadro del programma di semplificazione (*Rolling Simplification Programme*) che contiene un certo numero di importanti proposte di riduzione degli oneri amministrativi[27]. I progressi realizzati a livello di riduzione degli oneri amministrativi saranno oggetto di relazioni periodiche. Contemporaneamente, gli Stati membri dovrebbero adottare iniziative simili nel corso di tale periodo e procedere a riduzioni degli oneri attraverso la modifica delle normative nazionali e/o regionali. Gli Stati membri dovrebbero riferire sui loro programmi nazionali di riduzione degli oneri amministrativi nel capitolo dedicato all'iniziativa "legiferare meglio" delle loro relazioni sullo stato di avanzamento dei lavori nel contesto della strategia per la

27 Cfr. "First progress report on the Simplification Strategy To Improve The Regulatory Environment", Staff Working Document, ottobre 2006. Esempi di settori politici:Ambiente: revisione della direttiva sulla prevenzione e sulla riduzione integrate dell'inquinamento e delle altre normative correlate sulle emissioni industriali, nell'intento di migliorare la chiarezza e la coerenza (in particolare in termini di trasmissione di informazioni) e di semplificare gli obblighi; direttiva sui prodotti da costruzione al fine di chiarire e ridurre gli oneri amministrativi, in particolare per le PMI, attraverso una maggiore flessibilità nella formulazione e nell'uso di specifiche tecniche, norme di certificazione più leggere e l'eliminazione degli ostacoli che hanno finora impedito la creazione di un reale mercato interno dei prodotti da costruzione. Statistiche: alleggerimento degli obblighi di fornitura di dati statistici da parte degli operatori economici, eventualmente esentando le PMI, tenuto conto dei risultati del progetto pilota in corso in tema di quantificazione e riduzione dei costi amministrativi e dello studio diretto ad analizzare la fattibilità di un sistema di rilevazione limitato a un flusso unico.

crescita e l'occupazione. In tal modo la Commissione riferirà annualmente sui progressi complessivi realizzati - a livello comunitario e nazionale - nella sua relazione annuale sulla strategia per la crescita e l'occupazione, aiutando in tal modo il Consiglio europeo a indirizzare meglio questo programma. Come indicato, il Consiglio europeo di primavera 2009 sarà un'importante tappa intermedia del piano d'azione e la relazione annuale della Commissione di cui sopra conterrà quindi una valutazione intermedia del programma ed eventuali nuove proposte per renderlo più efficace.

Entro il marzo 2009, gli Stati membri dovranno avere concluso l'esercizio di misurazione – almeno per quanto riguarda i settori prioritari a livello nazionale – ed essere pronti a fissare i propri obiettivi nazionali. Per gli Stati membri, si tratta di un processo che terrà invariabilmente conto delle diverse date d'inizio, poiché alcuni di essi hanno già realizzato le misurazioni di base e avviato i programmi di riduzione dei costi.

Il Consiglio europeo di primavera 2012 potrà fare il bilancio di tutto il programma strategico e concluderlo solamente se tutte le parti interessate si impegnano a rispettare tali termini.

7. CONCLUSIONI

Il piano d'azione illustrato nella presente comunicazione promette di contribuire in misura significativa a migliorare le condizioni di lavoro delle imprese dell'UE e contiene una tabella di marcia dettagliata per la misurazione e la riduzione degli oneri amministrativi UE inutili e obiettivi in grado di guidare tale processo.

Il piano d'azione richiede un forte impegno da parte degli Stati membri e del colegislatore. Si chiede pertanto al Consiglio europeo di primavera 2007 di:

(1) approvare il piano d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi che figura nella presente comunicazione, nonché i settori prioritari selezionati, la metodologia proposta, i principi di riduzione degli oneri, l'elenco delle azioni rapide (*fast track actions*) e la struttura organizzativa;

(2) invitare gli Stati membri ad appoggiare la Commissione nel suo esercizio di misurazione degli oneri amministrativi associati alla legislazione comunitaria e di recepimento, come indicato nella presente comunicazione;

(3) fissare un obiettivo comune del 25% di riduzione degli oneri amministrativi previsti dalla legislazione europea e nazionale, da raggiungere al più tardi nel 2012. Per facilitare la realizzazione di tale obiettivo, è opportuno fissare un obiettivo di riduzione del 25% relativo specificamente agli oneri amministrativi che dipendono dalla legislazione comunitaria e dalla legislazione relativa al suo recepimento. Tale obiettivo può essere soggetto, in un secondo momento, a diversificazioni tra i diversi settori prioritari, sulla base dei risultati del programma d'azione;

(4) invitare gli Stati membri a fissare obiettivi di riduzione degli oneri amministrativi a livello nazionale entro, al più tardi, l'ottobre 2008 e a presentare, a partire dal 2007 e a cadenza annuale, una relazione sull'esercizio di misurazione e sulla riduzione degli oneri amministrativi nel quadro della loro relazione nazionale sui progressi compiuti nell'attuazione della strategia per la crescita dell'occupazione;

ALLEGATO 5

Manuale per lo sportello unico a cura del Formez-Sportello Impresa e del Dipartimento della funzione pubblica
Estratto

Lo Sportello Unico europeo
The european One Stop Shop
Le Guichet Unique européen

1. Cos'è lo Sportello Unico

In Italia, lo Sportello Unico per le Attività Produttive nasce come strumento di semplificazione dei rapporti tra Pubblica Amministrazione e Imprese. Con l'istituzione dello Sportello Unico, vengono attribuiti ai Comuni Italiani le funzioni di rilascio alle imprese delle autorizzazioni relative alla localizzazione e alla modifica degli impianti produttivi.

Prima del 1998, chi voleva intraprendere un'attività in Italia doveva ottenere moltissime autorizzazioni rilasciate da altrettanti uffici diversi dell'Amministrazione pubblica. Una sorta di corsa ad ostacoli defatigante carica di tempi inutili e di elevati costi.

La svolta avviene nel 1998 con la riforma del sistema di rilascio delle autorizzazioni per le imprese e l'istituzione dello Sportello Unico.

Questo strumento di semplificazione dà all'imprenditore un unico interlocutore per tutti i procedimenti amministrativi riguardanti la nascita, la vita e la cessazione di un impianto produttivo.

Certezza dei tempi e semplificazione delle procedure sono i due punti di forza dello Sportello Unico. L'imprenditore presenta una sola istanza ed ottiene un solo provvedimento finale, una sola autorizzazione. La complessità dell'iter procedimentale, invece di gravare sull'utente, viene assunta direttamente dall'Amministrazione Comunale che, attraverso lo Sportello Unico per le Attività Produttive, si preoccupa di acquisire i pareri e le autorizzazione di tutti gli enti coinvolti[1]. Inoltre, l'imprenditore ha la certezza dei tempi di conclusione dell'iter, essendo individuato tassativamente dalla normativa il termine ultimo di conclusione del procedimento.

Oltre alle funzioni amministrative, molti sportelli unici svolgono un ruolo importante per la promozione delle attività economiche, attraverso servizi informativi e di consulenza sulle opportunità di localizzazione, gli incentivi economici e *occupazionali*.

[1] Questi enti variano, e sono più o meno numerosi, a seconda del tipo di impianto e del territorio nel quale si localizza. Quelli che sono più di frequente chiamati ad esprimere pareri e a rilasciare autorizzazioni sono; i vigili del Fuoco, le Aziende Sanitarie locali, l'amministrzione regionale ed enti a questa collegati, le province.

2. La normativa

Lo Sportello Unico nasce in Italia nel 1998 in una stagione caratterizzata da una forte spinta al rinnovamento e al cambiamento dei modi di essere della pubblica amministrazione nei confronti dei cittadini. Le "leggi Bassanini" (dal nome del proponente, più volte Ministro e studioso del sistema di relazioni tra l'amministrazione pubblica e il cittadino) hanno segnato un momento decisivo per il passaggio da una Pubblica Amministrazione caratterizzata da un forte centralismo burocratico ad un più snello sistema decentrato di rapporti. Con particolare riferimento al decentramento amministrativo, è la legge 59/97 a parlare di "conferimento" per indicare la dismissione e il trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni e agli Enti locali. La legge introduce il principio di sussidiarietà. I compiti e le funzioni cedute dallo Stato dovranno essere conferiti agli enti più vicini ai cittadini, quindi ai Comuni e, in seconda battuta, agli altri Enti locali di dimensioni sovracomunale. L'attuazione del principio di sussidiarietà prevede, di conseguenza, il conferimento alle Province e ai Comuni di funzioni amministrative da parte delle Regioni oltre che dello Stato.

Il decreto legislativo del 31 marzo 1998 n.112 (diretta derivazione della legge 59/97) relativo al "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli Enti locali", individua le materie per le quali è stato disposto il trasferimento di funzioni e compiti alle Regioni, alle Province, ai Comuni, e agli altri enti territoriali.

Ai Comuni sono trasferite, tra le altre, le competenze amministrative in materia di attività produttive e in particolare, l'istituzione dello Sportello Unico e i procedimenti relativi all'apertura, all'ampliamento e alla cessazione di impianti, ivi compreso il rilascio delle concessioni e autorizzazioni edilizie.

Nello stesso anno è stato emanato il decreto 447 di attuazione complessiva del passaggio dei poteri ai comuni in materia di autorizzazioni alle imprese, modificato nel 2000 per meglio precisare l'ambito di operatività degli sportelli unici che aveva suscitato problemi di interpretazione. Oggi tutte le attività produttive di beni e servizi sono autorizzate da un solo soggetto che rilascia un unico provvedimento e che è responsabile verso il cittadino del regolare svolgimento della procedura.

Sono previsti all'interno del decreto di attuazione due tipi fondamentali di modalità di rapporto tra amministrazione e cittadino imprenditore: una ordinaria, applicabile ad ogni richiesta, che si conclude di regola entro 90 giorni dalla

presentazione dell'istanza al comune (il procedimento semplificato) e una, applicabile solo in determinate materie, che si conclude di regola in meno di 60 giorni e che prevede la possibilità per l'impresa di accertare da sola i requisiti previsti dalla legge per ottenere il nulla osta all'attività (il procedimento autocertificato).

La legge di semplificazione del 29 luglio del 2003 prevede, per quanto riguarda i rapporti tra amministrazioni pubbliche e imprese, la generalizzazione del silenzio assenso e la sostituzione degli atti di autorizzazione, con una denuncia di inizio di attività (autocertificazione). Un notevole passo in avanti sulla strada della semplificazione dei rapporti tra PA e imprese in cui sempre più l'amministrazione non sarà più chiamata a concedere autorizzazioni ai privati ma solo a controllarne il corretto utilizzo.

Anche la nuova legge di semplificazione del 2005, attualmente all'esame del Parlamento, ribadisce il ruolo degli sportelli unici per le attività produttive per la razionalizzazione e lo snellimento degli adempimenti connessi alle attività di impresa, anche in collegamento con le organizzazione di rappresentanza delle categorie economiche e professionali interessate.

3. Lo stato di attuazione (diffusione e sostegno agli sportelli unici)

Il trasferimento ai Comuni di una serie di attività correlate all'istituzione dei nuovi uffici (gli sportelli unici appunto) è avvenuta senza che questi ricevessero dallo Stato risorse aggiuntive. Ogni Amministrazione Comunale poteva organizzarsi in maniera del tutto autonoma ma con risorse solo interne. La data prevista per la partenza del servizio Sportello Unico era il 27 maggio del 1999. Obbligo peraltro volutamente non assistito da sanzioni in caso di inadempimento.

Questa situazione ha determinato diverse modalità di implementazione degli sportelli unici e tempi diversi per il raggiungimento dei primi risultati operativi.

Fin dall'inizio è stato quindi necessario: analizzare l'andamento della diffusione degli sportelli unici sul territorio, verificarne l'impatto economico e amministrativo, mettere a punto interventi di sostegno per la loro diffusione e miglioramento dei servizi offerti.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica ha a questo scopo istituito presso il Formez - Centro di Formazione e Studi (Agenzia Pubblica collegata alla Presidenza del Consiglio) una sorta di cabina di regia sia per il monitoraggio delle

varie fasi della implementazione degli SUAP sul territorio, sia per la messa a punto e realizzazione di interventi di sostegno alla loro diffusione che l'Amministrazione centrale ha promosso e finanziato.

Oggi il servizio Sportello Unico ha un elevato livello di diffusione su tutto il territorio nazionale.[2]

Infatti sono 5.274 gli sportelli istituiti pari al 65,1% dei Comuni italiani per una popolazione di 45.184.334 pari all'79,3% della popolazione. 511.890 sono invece i procedimenti avviati e i tempi di rilascio dei procedimenti sono inferiori a quelli previsti dalla normativa.

[2] I dati sono aggiornati all'ultima rilevazione nazionale conclusasi a ottobre 2004 e relativa allo stato di attuazione degli sportelli unici per le attività produttive nei comuni italiani. I dati si riferiscono ai Comuni di tutte le regioni italiane. Complessivamente sono stati censiti 7.150 comuni su 8.101, pari all'88,3% per una popolazione di 53.140.415 abitanti, pari all'93,2% della popolazione italiana.

GLI SPORTELLI UNICI ISTITUITI NEI COMUNI RILEVATI

	Numero comuni	Popolazione	Gli Sportelli unici istituiti			
			Numero comuni		Popolazione	
			V.A.	% sul totale dei comuni	V.A.	% sul totale della pop.
Piemonte	1.089	4.007.352	964	*79,9*	3.791.661	*90,0*
Valle d'Aosta	24	26.527	7	*9,5*	5.722	*4,8*
Lombardia	1.433	8.706.928	826	*53,4*	6.452.248	*71,4*
Trentino Alto Ad.	84	240.261	3	*0,9*	15.938	*1,7*
Veneto	506	4.089.473	325	*55,9*	2.828.851	*62,5*
Friuli Ven. Giulia	170	1.023.613	74	*33,8*	559.502	*47,3*
Liguria	224	1.527.679	148	*63,0*	1.368.897	*87,1*
Emilia Romagna	341	3.983.346	296	*86,8*	3.734.041	*93,7*
Toscana	268	3.414.774	214	*74,6*	3.128.107	*89,4*
Umbria	82	789.641	56	*60,9*	671.098	*81,3*
Marche	246	1.470.581	207	*84,1*	1.277.242	*86,9*
Lazio	289	4.375.877	182	*48,1*	3.984.885	*77,9*
Abruzzo	305	1.262.392	252	*82,6*	1.079.778	*85,5*
Molise	136	320.601	114	*83,8*	283.329	*88,4*
Campania	482	5.258.327	400	*72,6*	4.813.810	*84,4*
Puglia	237	3.745.838	224	*86,8*	3.318.258	*82,5*
Basilicata	131	597.768	113	*86,3*	534.410	*89,4*
Calabria	385	1.942.959	318	*77,8*	1.707.828	*84,9*
Sicilia	342	4.725.620	301	*77,2*	4.414.444	*88,8*
Sardegna	376	1.630.858	250	*66,3*	1.214.285	*74,4*
TOTALE	**7.150**	**53.140.415**	**5.274**	***65,1***	**45.184.334**	***79,3***

GLI SPORTELLI UNICI NEI COMUNI RILEVATI

	Numero comuni	Popolazione	Gli Sportelli unici istituiti			
			Numero comuni		Popolazione	
			V.A.	% sul totale dei comuni	V.A.	% sul totale della pop.
Fino a 1.000	1.669	942.498	1.162	*58,9*	655.200	*59,5*
Da 1.001 a 10.000	4.454	15.801.592	3.221	*64,2*	11.638.072	*66,4*
Da 10.001 a 50.000	895	17.258.024	767	*78,7*	14.913.246	*79,6*
Oltre 50.000	132	19.138.301	124	*89,9*	17.977.816	*91,6*
TOTALE	**7.150**	**53.140.415**	**5.274**	***65,1***	**45.184.334**	***79,3***

Notevole è stato l'incremento dei comuni e della popolazione servita da sportelli unici. Tra il 2001 e il 2004, 2033 comuni (per una popolazione di 8 milioni di abitanti) hanno istituito lo Sportello Unico. In termini percentuali l'incremento è stato del 63,7% per quanto riguarda i comuni e del 39% per quanto riguarda la popolazione.

L'INCREMENTO DEGLI SPORTELLI UNICI. I COMUNI

	N. Sportelli unici realizzati al gennaio 2001	N. Sportelli unici realizzati a ottobre 2004	N. Sportelli unici realizzati tra gennaio 2001 e ottobre 2004	Incremento a ottobre 2004
	A v.a.	*B* v.a.	*C=B-A* v.a.	*E=(B-A)/A* %
Piemonte	746	964	218	+29%
Valle d'Aosta	*n.d.*	7	7	+700%
Lombardia	507	826	319	+63%
Trentino Alto Adige	*n.d.*	3	3	+300%
Veneto	207	325	118	+57%
Friuli Ven. Giulia	*n.d.*	74	74	+7400%
Liguria	94	148	54	+57%
Emilia Romagna	214	296	82	+38%
Toscana	101	214	113	+112%
Umbria	27	56	29	+107%
Marche	134	207	73	+54%
Lazio	95	182	87	+92%
Abruzzo	207	252	45	+22%
Molise	34	114	80	+235%
Campania	267	400	133	+50%
Puglia	104	224	120	+115%
Basilicata	42	113	71	+169%
Calabria	188	318	130	+69%
Sicilia	203	301	98	+48%
Sardegna	71	250	179	+252%
TOTALE	**3.241**	**5.274**	**2.033**	**+63%**

L'INCREMENTO DEGLI SPORTELLI UNICI. I COMUNI

	N. Sportelli unici realizzati al gennaio 2001	N. Sportelli unici realizzati a ottobre 2004	N. Sportelli unici realizzati tra gennaio 2001 e ottobre 2004	Incremento a ottobre 2004
	A v.a.	*B* v.a.	*C=B-A* v.a.	*E=(B-A)/A* %
Fino a 1.000	727	1.162	435	+60
Da 1.001 a 10.000	1.889	3.221	1.332	+71
Da 10.001 a 50.000	517	767	250	+48
Oltre 50.000	108	124	16	+15
TOTALE	3.241	5.274	2.033	+63

Infine, si sono drasticamente ridotti i tempi medi di rilascio delle autorizzazioni per nuovi impianti che vanno dai 39 giorni per il procedimento autocertificato (in cui l'amministrazione riceve la comunicazione dell'impresa relativa all'attività da svolgere e provvede ad effettuare controlli formali e sostanziali in itinere o ex post) ai 94 giorni circa per i procedimenti a forte rilevanza di impatto ambientale (VIA) in cui la delicatezza delle materie e gli impatti possibili delle attività sui cittadini impongono un rigoroso e qualificato controllo preliminare da parte dell'autorità pubblica.

Tutti tempi comunque largamente inferiori a quelli previsti come massimi dalla legge.

I PROCEDIMENTI	
Numero procedimenti	511.890
Procedimenti conclusi	444.039
Procedimenti conclusi entro i termini (%)	81,9
Tempi medi di conclusione dei procedimenti (gg)	
- procedimenti semplificati	73
- procedimenti autocertificati	40
- procedimenti con VIA	95
TOTALE	61

4. Gli interventi di sostegno

Il raggiungimento dei livelli del servizio, su buona parte del territorio nazionale, e nei contesti più significativi in termini di dimensioni demografiche e livelli di sviluppo, è stata possibile, oltre che per il dinamismo di molte amministrazioni, comunali in primo luogo e regionali successivamente, per l'attuazione di un Sistema di interventi che le amministrazioni centrali, soprattutto il Dipartimento della Funzione Pubblica, hanno realizzato per il sostegno agli Sportelli unici per le attività produttive. A partire dal 2000, lo Sportello Unico, formalmente istituito dal 1999, ma a quella data presente solo in un numero molto limitato di comuni, è stato sostenuto da una serie di interventi sul territorio e di azioni trasversali di sostegno per la costituzione e il miglioramento dei servizi offerti. Tra questi l'Action Plan sullo Sportello Unico realizzato con risorse finanziarie nazionali prevalentemente a titolarità del Dipartimento della Funzione Pubblica, che hanno coinvolto 2850 comuni con una popolazione pari a 25.807.956

5. Sportello Unico e riduzione delle barriere all'imprenditorialità

Lo Sportello Unico per le Attività Produttive ha sicuramente rappresentato il principale strumento attraverso il quale è stato realizzato in Italia il processo di riduzione delle così dette "barriere allo start up", cioè quel processo volto alla

semplificazione e alla riduzione delle procedure, dei tempi e dei costi necessari per avviare una attività imprenditoriale.

Ma quanto l'introduzione delle Sportello Unico ha contribuito alla riduzione delle barriere di regolamentazione dello start up esistenti in Italia? Per rispondere a tale domanda è stato valutato l'impatto dello SUAP su un indicatore di regolamentazione allo start up con una valenza ed una metodologia di calcolo riconosciuta ed asseverata a livello internazionale: l'indicatore OCSE relativo alla presenza di vincoli amministrativi all'imprenditorialità (barriers to entrepreneurship) e dai singoli sotto-indicatori che lo compongono, con particolare riferimento al sotto-indicatore relativo al livello dei carichi amministrativi per intraprendere una nuova attività economica (oneri amministrativi allo start up).

L'Italia nel 1998 appariva come il paese OCSE con più elevate barriere all'imprenditorialità. Al negativo posizionamento dell'Italia contribuiva in maniera determinante l'elevato valore assunto dal sub-indicatore 'oneri amministrativi allo start-up'.

Dopo quella data, l'istituzione dello Sportello Unico, assieme ad altre riforme di semplificazione, ha prodotto, come principale risultato, la riduzione dei tempi, dei costi e delle procedure per le imprese, soprattutto per quelle di nuova costituzione.

La riduzione dei tempi, dei costi e delle procedure necessari all'avvio di una nuova attività, dopo l'introduzione dello Sportello Unico è risultata consistente. Per quanto riguarda le ditte individuali, le procedure passano da 11 a 5, i tempi da 16 a 1 settimana, i costi da 1.150 a 340 euro. Ancora più significativa la riduzione per le società per azioni: le procedure passano da 21 a 12, i tempi da 22 a 6 settimane, i costi da 7.700 a 3.516 euro.

VARIAZIONE NUMERO PROCEDURE, TEMPI E COSTI DI START-UP, 2002-1998

	Ditta Individuale		Società per azioni	
	Italia 1998	Italia 2002	Italia 1998	Italia 2002
Numero di procedure (pre & post- registrazione)	11	5	21	12
Tempi di inizio attività (in settimane)	16	1	22	6
Costi per l'effettuazione delle procedure (in euro)	1150	340	7700	3516

A seguito delle variazioni intercorse fra il 1998 (situazione antecedente l'introduzione dello Sportello Unico) il valore dell'indicatore OCSE "Barriere all'imprenditorialità" e nei sub-indicatori che lo compongono (oneri amministrativi sullo start up – numero tempi e costi delle procedure, e opacità amministrativa - sistema delle autorizzazioni e delle licenze) si è ridotto di circa il 42%.

COMPONENTE: ONERI AMMINISTRATIVI SULLO START-UP

Indicatori dettagliati	Oneri amministrativi per lo start up, Ditte individuali	Oneri amministrativi per lo start up, Società di capitali	Oneri amministrativi settoriali	Totale
Pre-SUAP	4,75	5,75	4,5	4,92
Situazione 2002	1,75	3	4,5	2,99

COMPONENTE: OPACITÀ AMMINISTRATIVA

Indicatori dettagliati	Sistema di autorizzazioni e licenze	Comunicazione e semplificazione di regole e procedure	Totale
Pre- SUAP	4	0,8	2,56
Situazione 2002	0	0,8	0,36

INDICATORE: BARRIERE ALL'IMPRENDITORIALITÀ

Indicatori	Oneri amministrativi sullo start-up	Opacità Amministrativa	Barriere alla concorrenza	Totale
Pre- SUAP	4,92	2,56	1,80	3,34
Situazione 2002	2,99	0,36	1,80	1,94

6. Riduzione delle barriere allo start up, aumento dei livelli di imprenditorialità, crescita economica

La riduzione delle barriere all'imprenditorialità facilita e fa aumentare la nascita di nuove imprese, elemento che una vasta letteratura, sia teorica che empirica individua come uno dei fattori maggiormente in grado di contribuire alla crescita economica e di occupazione.

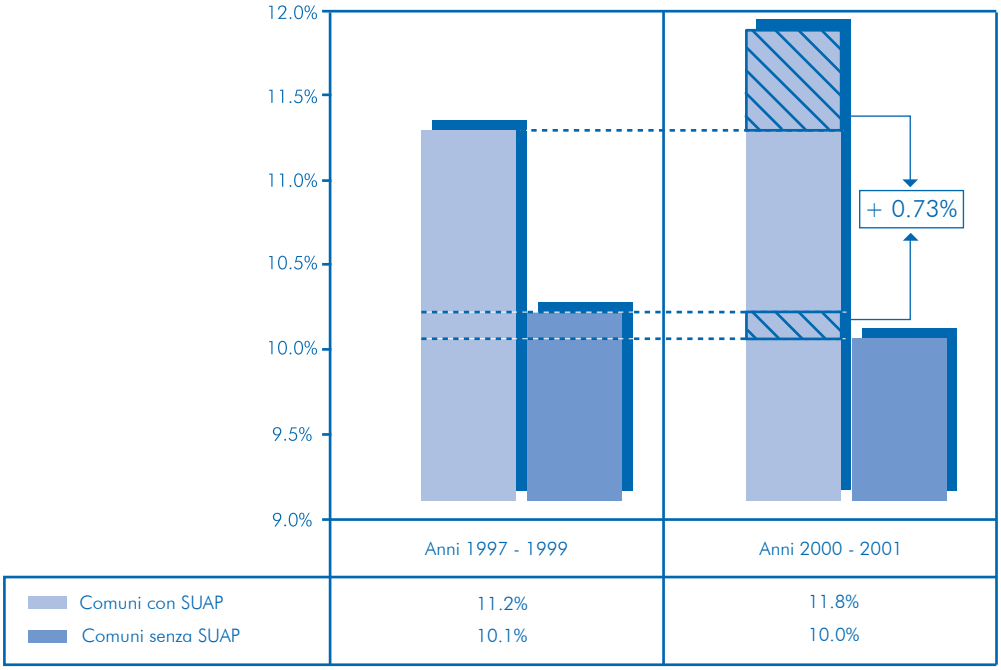
Quindi, una volta verificata la riduzione delle barriere allo start up, la valutazione dell'impatto economico dello Sportello Unico è stata volta a stimare:

1. Quanto la riduzione delle barriere allo start up è in grado di favorire più elevati livelli di imprenditorialità;
2. Come un aumento dei livelli di imprenditorialità è in grado di dar luogo a più elevati tassi di crescita economica;

Per quanto riguarda il primo punto, è stato riscontrato come in un vasto campione di Comuni simili per caratteristiche economiche e produttive ma diversi per livello di attivazione ed efficienza del servizio Sportello Unico, i Comuni con Sportello Unico operativo ed efficiente registrano incrementi medi dei tassi di start up delle imprese più alti degli altri: di circa 0,73 punti percentuali (il 6,6% in più rispetto al periodo precedente allo SUAP). Questo significa che un Comune con tasso di start up pari al 9%, simile quindi alla media italiana, ha migliorato, grazie allo Sportello Unico, la natalità imprenditoriale al livello di 9,73 nuove imprese per ogni 100 esistenti.

IMPATTO SUI TASSI DI START-UP MEDI DELL'INTRODUZIONE DELLO SUAP

La somma delle aree tratteggiate rappresenta la differenza (fra comuni con e senza SUAP) negli andamenti medi del tasso di start-up prima e dopo l'introduzione dello SUAP, e, dunque misura l'impatto sull'effervescenza imprenditoriale locale di quest'ultimo



Per quel che riguarda il secondo punto è stato analizzato in quale misura l'imprenditorialità contribuisca al processo di crescita nelle diverse macroaree che caratterizzano l'Italia, le regioni.

L'evidenza statistica fornita sottolinea l'esistenza di un robusto e positivo legame di fondo fra tessuto imprenditoriale (misurato nelle sue due dimensioni della densità di imprese e del tasso di natalità) e l'andamento di alcune variabili rappresentative della crescita economica (valore aggiunto, produttività totale dei fattori, occupazione).

L'anali ha evidenziato come ad ogni punto percentuale in più del tasso di natalità di impresa, un punto percentuale in più del tasso di natalità d'impresa potrebbe generare una maggiore crescita economica (cioè del valore aggiunto)

dello 0,52% mentre il contributo alla crescita dell'occupazione risulta, invece, pari allo 0,45%. Se si considera, poi, anche l'aumento che una maggiore natalità d'impresa genera sul complessivo tessuto imprenditoriale (c.d. densità imprenditoriale), nel lungo periodo il contributo dello SUAP alla crescita economica risulterebbe ancora più rilevante.

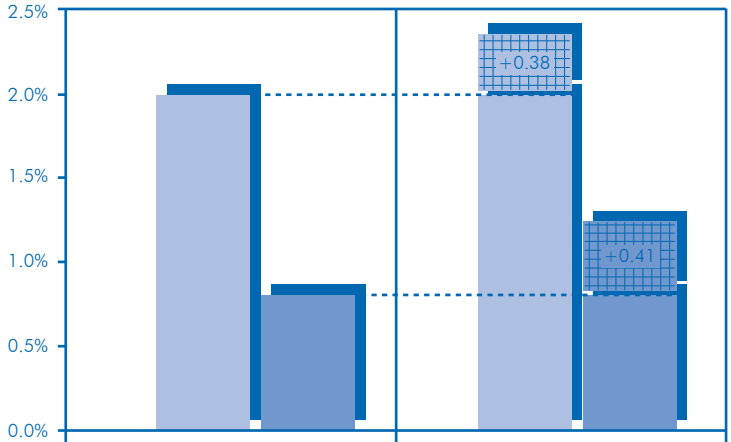
Dal momento che il contributo dello Sportello Unico al tasso di natalità delle imprese era stato riscontato pari allo 0,73% ,unendo l'evidenza empirica riveniente dalle due analisi è stata possibile una prima quantificazione dell'impatto economico riconducibile all'introduzione dello SUAP, sia pure basata sui due soli anni successivi alle prime esperienze sul territorio e sulla considerazione dei soli casi di eccellenza. Secondo questa quantificazione, l'impatto si ragguaglierebbe, per il totale dell'economia, a una maggiore crescita, sostenibile nel lungo periodo, del valore aggiunto pari allo 0,38% e dell'occupazione pari a 0,41%.

IMPATTO DELL'INTRODUZIONE DELLO SUAP SULLA CRESCITA ECONOMICA E SULL'OCCUPAZIONE - TOTALE ECONOMIA AL NETTO DI BANCHE, ASSICURAZIONI, SERVIZI PROFESSIONALI E SERVIZI SOCIALI

Stima dell'impatto dell'introduzione dello SUAP sul tasso di Start-up	**IMPATTO SULLA CRESCITA DEL VALORE AGGIUNTO**		**IMPATTO SULLA CRESCITA DELL'OCCUPAZIONE**		
	coefficiente d'impatto dello Start-up sul valore aggiunto	**impatto SUAP sul valore aggiunto**	coefficiente d'impatto dello Start-up sull'occupazione	coefficiente d'impatto del valore aggiunto sull'occupazione	**impatto SUAP sull'occupazione**
0.7337%	0.520	**0.38%**	0.451	0.211	**0.41%**

IMPATTO DELL'INTRODUZIONE DELLO SUAP SULLA CRESCITA ECONOMICA E OCCUPAZIONALE DELL'ITALIA

Le aree tratteggiate rappresentano l'impatto sulla crescita del Valore Aggiunto e dell'Occupazione nazionale in caso di piena ed efficiente implementazione dello SUAP su tutto il territorio



	Crescita media 1993-2002	Maggiore crescita derivante dallo SUAP
Valore aggiunto ai prezzi costanti	1.89%	2.27%
Occupazione totale	0.7%	1.1%

7. Le prospettive

Sebbene tutti gli Sportelli Unici siano in grado di rilasciare le autorizzazioni in tempi notevolmente inferiori a quelli previsti dalla normativa, rimane ancora molto elevata, nei tempi di lavorazione del procedimento, la quota dei "tempi di attesa". Questi derivano da problemi di comunicazione e di rapporti tra uffici non solo della stessa amministrazione ma anche e soprattutto di più amministrazioni, nonché da deficit di informazioni esaustive ed univoche alle imprese.

Un dato quindi che, se migliorato, soprattutto attraverso un'ulteriore spinta verso l'autocertificazione, la comunicazione, l'informazione e la modulistica on line, potrebbe portare ad un aumento dei benefici derivanti dallo Sportello Unico. Anche perché è in netta crescita il numero degli sportelli unici che possono essere definiti non solo pienamente operativi, dal punto di vista delle funzioni

istituzionali (quelle autorizzatorie), ma di eccellenza, per quanto attiene sia le modalità operative e organizzative sia la gamma e la qualità dei servizi offerti.

In prospettiva gli sportelli unici potranno quindi caratterizzarsi come dei veri e propri centri di servizio per le imprese.

Le sfide e, soprattutto, le opportunità per la prossima stagione delle relazioni tra sportelli unici e cittadini saranno: il collegamento con il sistema del collocamento e dell'impiego pubblico; l'animazione del territorio e il coordinamento delle realtà esistenti, pubbliche e private, nella promozione della nuova imprenditorialità; l'elaborazione e il rilascio delle corrette e complete informazioni sia presso gli uffici che soprattutto on line agli investitori e agli imprenditori; un nuovo sforzo nella semplificazione degli adempimenti.

8. La proposta di direttiva europea

Nell'ambito fin qui delineato si è inserita un'iniziativa della Commissione Europea. Si trattava di una Proposta di direttiva relativa ai servizi del mercato interno (SEC 2003 21). Questa prevedeva, tra l'altro, misure di semplificazione amministrativa, in particolare la creazione di sportelli unici presso i quali si sarebbero potute compiere le procedure amministrative relative alla propria attività, e l'obbligo di rendere possibile l'espletamento di tali procedure per via elettronica.

La proposta di Direttiva arrivava dopo 4 anni dalla individuazione, da parte della Commissione Europea, dello Sportello Unico per le Attività Produttive quale best practice per lo sviluppo di impresa e di occupazione.

Per la parte relativa allo Sportello Unico, la proposta di direttiva indicava come termine di recepimento il 31 dicembre 2008. Entro quella data quindi il Parlamento avrebbe dovuto emanare una legge che indicasse le modalità con cui attuare quanto stabilito nella direttiva.

Nella relazione di accompagnamento alla proposta di direttiva si affermava anche la volontà di dar vita ad un FORUM a livello europeo sui servizi alle imprese attraverso cui contribuire al raggiungimento di una maggiore concorrenzialità dei servizi connessi alle imprese.

La creazione di uno Sportello Unico a livello europeo aveva tra le finalità principali la garanzia della libertà per la singola impresa di stabilirsi in tutti i paesi dell'U.E.

La proposta di direttiva ricalcava molti dei profili che già caratterizzano gli Sportelli Unici dei Comuni italiani sia sul versante organizzativo, sia su quello funzionale. Lo Sportello è concepito quale interlocutore unico per le imprese. Ogni impresa deve cioè poter espletare, presso lo Sportello, tutte le formalità e le procedure necessarie per esercitare la propria attività senza dover passare per vari enti, organismi, uffici, senza che questo comporti un'interferenza nella divisione dei compiti tra le autorità competenti.

Fin qui ciò che unisce l'idea dello Sportello Unico italiano a quello europeo. Di notevole interesse erano però alcune indicazioni contenute nella proposta di direttiva che se da una parte si discostavano dalla normativa nazionale al momento in vigore, dall'altra hanno costituito e costituiscono ancora l'obiettivo al quale si sono ispirati molti degli interventi di sostegno al sistema degli Sportelli unici promossi dal Dipartimento della Funzione Pubblica, da Regioni ed Enti locali. Si tratta delle funzioni affidate allo Sportello sul piano della circolazione di informazioni e sulle modalità operative dello Sportello. Lo Sportello è infatti configurato quale soggetto tenuto ad erogare informazioni relative alle procedure e alle formalità da espletare per svolgere le attività, informazioni per entrare direttamente in contatto con le autorità competenti, informazioni sulle condizioni di accesso ai registri e alle banche dati, informazioni in ordine ai mezzi di ricorso in caso di controversie, informazioni sulle associazioni e sulle organizzazioni presso le quali ricevere assistenza pratica. Inoltre, tutti i servizi dello Sportello devono poter essere usufruiti anche a distanza, a livello transfrontaliero.

In questo scenario, è facilmente comprensibile quanto l'interesse a livello europeo per lo Sportello Unico sia un riconoscimento al suo carattere innovativo e al grande contributo che lo stesso Sportello è in grado di dare al funzionamento del sistema economico. E questo soprattutto se lo Sportello si caratterizza non solo come mezzo per semplificare le procedure burocratiche, ma anche come luogo per rendere disponibili tutte le informazioni necessarie alle nuove aziende per definire strategie e piani decisionali.

Ad oggi la proposta di direttiva (per ragioni diverse dal sistema organizzativo ipotizzato e calibrato sugli Sportelli unici) si è arenata ed è stata bloccata dal Consiglio Europeo.

Resta però intatto il problema di favorire la nascita di un mercato europeo dei servizi e della sua regolazione. La scelta ipotizzata dello Sportello unico è forse l'unico elemento di quella proposta condiviso da tutti gli attori del sistema.

ALLEGATO 6

Programma Nazionale di Riforma (PNR) 2008-2010 per l'attuazione della Strategia di Lisbona, approvato dal Consiglio dei Ministri il 6 novembre 2008
Estratto

STRATEGIA DI LISBONA
PER LA CRESCITA E L'OCCUPAZIONE
PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA
2008–2010

ROMA, 6 NOVEMBRE 2008

Nel caso in cui l'ente affidante possa dimostrare che sia economicamente più vantaggioso, è consentito l'affidamento simultaneo con gara di una pluralità di servizi, la cui durata non può essere superiore alla media calcolata sulla base della durata degli affidamenti indicata dalle discipline di settore.

Al fine di favorire una maggiore efficacia dei servizi e l'integrazione di quelli a domanda debole con quelli più redditizi le regioni e gli enti locali, nei limiti delle rispettive competenze e normative settoriali, d'intesa con la Conferenza unificata, possono definire i bacini di gara per i diversi servizi.

La disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica è destinata ad ulteriori innovazioni atteso che entro 180 giorni dall'entrata in vigore dell' articolo, il Governo emanerà uno o più regolamenti per:

– prevedere l'assoggettamento dei soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno e l'osservanza da parte delle società *in house* e delle società a partecipazione mista pubblica e privata di procedure ad evidenza pubblica per l'acquisto di beni e servizi e l'assunzione di personale;

– prevedere che i comuni con un limitato numero di residenti possano svolgere le funzioni relative alla gestione dei servizi pubblici locali in forma associata;

– prevedere una netta distinzione tra le funzioni di regolazione e le funzioni di gestione dei servizi pubblici locali, anche attraverso la revisione della disciplina sulle incompatibilità;

– armonizzare la nuova disciplina e quella di settore applicabile ai diversi servizi pubblici locali, individuando le norme applicabili in via generale per l'affidamento di tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica in materia di rifiuti, trasporti, energia elettrica e gas, nonchè in materia di acqua;

– disciplinare, per i settori diversi da quello idrico, fermo restando il limite massimo stabilito dall'ordinamento di ciascun settore per la cessazione degli affidamenti effettuati con procedure diverse dall'evidenza pubblica o da quella di cui al comma 3, la fase transitoria, ai fini del progressivo allineamento delle gestioni in essere alle disposizioni di cui al presente articolo, prevedendo tempi differenziati e che gli affidamenti diretti in essere debbano cessare alla scadenza, con esclusione di ogni proroga o rinnovo;

– prevedere l'applicazione del principio di reciprocità ai fini dell'ammissione alle gare di imprese estere;

– limitare, secondo criteri di proporzionalità, sussidiarietà orizzontale e razionalità economica, i casi di gestione in regime d'esclusiva dei servizi pubblici locali, liberalizzando le altre attività economiche di prestazione di servizi di interesse generale in ambito locale compatibili con le garanzie di universalità' ed accessibilità del servizio pubblico locale;

– prevedere nella disciplina degli affidamenti idonee forme di ammortamento degli investimenti e una durata degli affidamenti strettamente proporzionale e mai superiore ai tempi di recupero degli investimenti;

– disciplinare, in ogni caso di subentro, la cessione dei beni, di proprietà del precedente gestore, necessari per la prosecuzione del servizio;

– prevedere adeguati strumenti di tutela non giurisdizionale anche con riguardo agli utenti dei servizi;

– individuare espressamente le norme abrogate.

4.2. Semplificazione e migliore regolazione.

4.2.1. Strategia di semplificazione

La semplificazione normativa e la riduzione degli oneri amministrativi sono tra le priorità del nuovo Governo, tanto che si è ritenuto opportuno rafforzare la struttura istituzionale preesistente e istituire un apposito Ministro per la semplificazione normativa. Il Ministro si avvale di una struttura di missione di livello dirigenziale generale e dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, presieduta dal Ministro e coordinata dal Segretario

generale alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Una segreteria tecnica fornisce supporto tecnico e amministrativo all'Unità.

Nel 2007, per l'attuazione della policy di *better regulation,* il Governo si è dotato di un Piano di Azione per la Semplificazione e la qualità della regolazione (PAS 2007), volto a definire gli obiettivi strategici e le azioni programmate nelle principali aree di intervento (semplificazione normativa e riduzione del numero delle leggi, misurazione e riduzione degli oneri burocratici, analisi d'impatto della regolazione, indicatori di qualità della regolazione, monitoraggio e riduzione dei tempi dei procedimenti amministrativi, consultazione con le parti sociali e rapporti con le Regioni e autonomie locali). Lo stato di attuazione del PAS è stato oggetto di verifica mediante monitoraggi semestrali.

In particolare, le prime attività di Misurazione degli Oneri Amministrativi (MOA), realizzate utilizzando la metodologia adottata Commissione Europea (EU–SCM) in vista dell'obiettivo di riduzione del 25% degli oneri burocratici entro il 2012, hanno stimato in circa 16 miliardi di euro il costo medio annuo per le PMI in cinque aree di regolazione (privacy, ambiente, prevenzione incendi, paesaggio e beni culturali, previdenza e lavoro). Questi risultati sono stati già messi a frutto con le recenti iniziative di semplificazione adottate dal Governo: per gli interventi di riduzione divenuti già operativi in materia di lavoro è stato stimato un risparmio di oltre 4 miliardi di euro con un risparmio del 59% rispetto alla vecchia procedura.

Una prima importante *tranche* di interventi normativi in materia di semplificazione è stata approvata con la L. 133/2008. E' stato per la prima volta applicato lo strumento "taglia–leggi" (art. 24), grazie al quale sono state espressamente abrogate più di tremila leggi obsolete. È in programma una nuova applicazione del taglia–leggi, volta, oltre che alla riduzione dello *stock* normativo esistente, a costituire la base per un'operazione di riordino normativo incentrata sull'adozione di testi unici e sulla semplificazione della normativa esistente.

Da menzionare anche l'introduzione del "taglia–oneri" (art. 25), con cui il governo ha impresso una forte accelerazione al processo di misurazione e riduzione e si è dotato degli strumenti indispensabili a garantire l'effettivo conseguimento dell'obiettivo di riduzione del 25% degli oneri burocratici. Viene prevista l'adozione di un programma di misurazione e di un efficace sistema di riduzione degli oneri fondato sulla responsabilizzazione delle amministrazioni, sulla consultazione degli *stakeholders* e sulla pianificazione e la realizzazione delle attività di misurazione e riduzione con obiettivi e tempi definiti. La responsabilizzazione della dirigenza e l'adozione di meccanismi stringenti, pubblici e trasparenti, di verifica dei risultati rappresentano un fondamentale tassello del nuovo sistema. Completa il quadro una delega al Governo che consente, attraverso i regolamenti delegificanti, di ridurre o sopprimere gli oneri previsti per legge.

Altre misure normative introdotte con la L. 133/2008 riguardano la diminuzione degli oneri informativi gravanti sulle imprese e derivanti dalle norme in materia di privacy, la semplificazione dei controlli amministrativi a carico delle imprese soggette a certificazione, la semplificazione di alcuni adempimenti connessi all'avvio dell'attività di impresa e alla tenuta dei documenti di lavoro.

Altra linea di azione è quella del "taglia–enti" (art. 26), finalizzata a sopprimere tutti gli enti pubblici non economici che hanno esaurito le loro funzioni. Alcuni enti sono già stati soppressi, altri saranno soppressi qualora entro il 31 marzo 2009 non siano emanati appositi regolamenti di riordino.

Ulteriori interventi di semplificazione normativa, volti soprattutto alla riduzione dei tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi e alla riduzione degli oneri gravanti sulle imprese, saranno contenuti in un nuovo disegno di legge di semplificazione che è attualmente in corso di elaborazione.

Infine, si sta procedendo alla redazione di un nuovo Piano di Azione per la Semplificazione che si baserà sugli esiti delle ampie consultazioni svolte, anche *on line*, nel Marzo 2008.

4.2.2. La nuova legislazione per avviare un'impresa

L'art.38 della L.133/08 afferma il principio che si possa avviare una nuova attività imprenditoriale con la sola presentazione della dichiarazione di inizio attività allo Sportello Unico e rinvia ad un successivo regolamento che, in riferimento alle varie tipologie di impianti produttivi, semplifichi le procedure e riordini la disciplina dello sportello unico per le attività

produttive nel rispetto di alcuni principi dettagliatamente elencati nella norma[61]. Il regolamento quindi stabilirà che lo sportello unico costituisce l'unico punto di accesso del richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva e fornirà una risposta unica e tempestiva per tutte le pubbliche amministrazioni coinvolte nel provvedimento[62]. Il regolamento, altresì, prevederà l'accelerazione delle procedure di svolgimento delle conferenze di servizi, in modo da assicurare la chiusura certa del procedimento, anche in caso di opposizione od inerzia da parte di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico–territoriale, del patrimonio storico–artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità.

Si estendono le disposizioni di semplificazione anche agli impianti di autogenerazione elettrica o che utilizzino fonti energetiche rinnovabili. Viene adottato, infine, un sistema di monitoraggio e previsto un piano di formazione per i dipendenti pubblici.

Significativi progressi si sono registrati negli ultimi 12 mesi a livello regionale, con l'introduzione di nuovi meccanismi di *governance* per le Commissioni Provinciali e Regionali per l'artigianato, la definizione di linee guida con le associazioni di categoria per favorire un maggior raccordo tra le disposizioni di legge a livello statale e quelle regionali. Citiamo come esempi i casi dell'Abruzzo e del Veneto.

4.2.3. Misure in tema di giustizia civile.

Il progetto finalizzato all'introduzione del processo civile telematico (PCT), già descritto nel PNR 2005–2008 e incluso tra le migliori pratiche a livello nazionale, ha compiuto ulteriori progressi. Con il PCT, il Ministero della Giustizia mira a realizzare l'innovazione dell'intero sistema giudiziario attraverso l'introduzione delle moderne tecnologie informatiche al fine di consentire sia un recupero di efficienza e produttività di tutti gli attori sociali del processo (magistrati, avvocati, personale amministrativo, notai) sia la diffusione di una nuova cultura giudiziaria, capace di coniugare innovazione tecnologica, modelli organizzativi e dimensione normativa, in attuazione del principio costituzionale della ragionevole durata del processo (art. 111 Cost.).

Il PCT è stato sperimentato in alcune sedi pilota (Bari, Bergamo, Bologna, Catania, Genova, Lamezia Terme, Padova) ed è stato messo in opera presso il Tribunale di Milano con l'avvio della procedura ingiuntiva telematica.

I risultati ottenuti presso il Tribunale di Milano dal 2007 sono stati significativi in termini di riduzione della durata delle procedure ingiuntive, recupero di risorse umane, aumento di produttività delle cancellerie per gli altri procedimenti, risparmio di carta. Il progetto avviato presso il Tribunale di Milano è stato tra i 5 finalisti su 38 candidati del premio "Bilancia di cristallo" per il 2008, organizzato annualmente dal Consiglio d'Europa e dalla Commissione europea per ricompensare le migliori pratiche innovative ed efficienti, utilizzate nei tribunali europei, che contribuiscono al miglioramento della qualità del sistema giudiziario civile. Alla premiazione di Catania del 24 ottobre 2008, il progetto ha ricevuto una menzione speciale.

I progressi tecnici sono stati accompagnati da importanti modifiche normative, che stanno portando alla creazione del fascicolo informatico e alla obbligatorietà di tutte le comunicazioni processuali fra le parti del processo, attraverso la posta certificata.

Si segnala al riguardo:

– il Decreto del Ministro della giustizia 17 luglio 2008, che ha dettato nuove e aggiornate "Regole tecnico–operative per l'uso di strumenti informatici e telematici nel processo civile, in sostituzione del decreto del Ministro della giustizia 14 ottobre 2004";

---

[61] Anticipando anche alcuni degli effetti previsti dalla direttiva 123/2006/CE sui servizi del mercato interno, sono stati introdotti nell'ordinamento italiano i principi per rendere effettiva la tutela dell'iniziativa economica sin dalla presentazione della dichiarazione di inizio attività o dalla richiesta del titolo autorizzatorio.

[62] Soggetti privati accreditati potranno attestare i requisiti previsti dalla normativa per la realizzazione, la trasformazione, il trasferimento e la cessazione dell'esercizio dell'attività di impresa. Tali soggetti, in caso di istruttoria con esito positivo, rilasceranno una dichiarazione di conformità che costituisce titolo autorizzatorio per l'esercizio dell'attività stessa. In caso di procedimenti che comportino attività discrezionale della pubblica amministrazione, i soggetti privati accreditati potranno svolgere unicamente attività istruttorie. Tra le principali innovazioni: lo sportello unico rilascerà una ricevuta che, in caso di Dia, costituirà titolo autorizzatorio; i Comuni potranno esercitare le funzioni inerenti allo sportello unico anche avvalendosi del sistema camerale; immediato avvio dell'attività di impresa nei casi in cui sia sufficiente la dichiarazione di inizio attività.

– la L. 133/2008, che ha previsto che tutte le notificazioni e comunicazioni del processo civile siano effettuate per via telematica presso l'indirizzo elettronico degli avvocati.

In linea con la riforma fallimentare realizzata dal D. Lgs. 5/2006, citato nel precedente rapporto, è allo studio, presso il Ministero della giustizia, un disegno di legge sui sistemi di insolvenza civile, e cioè sui casi di sovraindebitamento dei consumatori o dei soggetti imprenditoriali cui non è applicabile la disciplina delle procedure concorsuali di natura fallimentare, per ragioni di soglie quantitative dell'operativo industriale o finanziario. Ispirandosi a una delle ragioni di fondo della riforma del 2006, si mira a risolvere in modo efficiente e rapido l'esposizione verso i creditori, in una visione unitaria dei rapporti pendenti che non può essere offerta dal frazionamento delle singole procedure esecutive, per recuperare il soggetto, quanto prima e pienamente, alle funzioni produttive e di consumo, con evidenti benefici per lo stesso e per il mercato.

Nell'ambito della manovra economica realizzata dalla L. 133/2008, è stato istituito un Fondo Unico Giustizia, nel quale sono destinate ad affluire tutte le somme sequestrate nell'ambito di procedimenti penali e amministrativi, nonché tutte le somme che costituiscono provento di beni confiscati.

Con il successivo D.L. 143/2008, la gestione di tali risorse è stata affidata a una società per azioni, interamente controllata dal Ministero dell'economia e delle finanze e dall'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale.

In tal modo, si intende realizzare un duplice scopo:

– rendere maggiormente redditizie le ingenti risorse giacenti nei procedimenti amministrativi e penali, spesso destinate alla confisca, affidandone la gestione a una società privata esterna che, sotto il controllo del Ministero dell'economia e del Ministero della giustizia, possa tuttavia operare con metodi imprenditoriali sul mercato del credito;

– alleggerire il carico di lavoro degli uffici giudiziari, che potranno così semplificare la loro attività e trovare nella suddetta società privata un referente unico per l'attività di gestione delle risorse sequestrate.

4.2.4. Sicurezza e sviluppo

Il Programma Operativo Nazionale "Sicurezza per lo Sviluppo – Obiettivo Convergenza 2007–2013", cofinanziato dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, a complemento delle azioni nazionali, concorre, per quanto concerne le tematiche inerenti alla sicurezza ed alla legalità, nell'attuazione della strategia del Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007–2013. Finalità di tale programma è quella di elevare gli standard di sicurezza per i cittadini e per le imprese, contribuendo, attraverso iniziative mirate alla diffusione della legalità, a riqualificare i contesti territoriali dove si riscontra una maggiore infiltrazione dei fenomeni criminali e, in tal modo, ad accrescere la fiducia di cittadini ed imprese nelle istituzioni, con riverberi positivi sullo sviluppo economico.

La prima linea strategica del PON Sicurezza prevede la realizzazione di interventi volti al miglioramento del contesto in cui operano i soggetti economici, sia attraverso il contrasto delle forme di aggressione della criminalità alle strutture produttive ed alle infrastrutture di comunicazione, sia arginando i fenomeni distorsivi della libera concorrenza tra imprese.

La seconda strategia, direttamente collegata a quella della sicurezza, mira al miglioramento delle condizioni di legalità nelle Regioni Obiettivo Convergenza (Puglia, Campania, Calabria e Sicilia), con attività diversificate e miranti al maggior rispetto delle regole in ambito economico–sociale, anche con riferimento agli appalti pubblici, ad una maggiore trasparenza nell'operato delle pubbliche amministrazioni, ad un controllo e ad un monitoraggio più stringenti delle varie forme di allocazione di risorse per lo sviluppo sul territorio, ad una riduzione delle varie forme di marginalità propedeutiche alla propensione al crimine, ad un più efficiente utilizzo dei beni confiscati.

In tale contesto, sono state poste in essere azioni volte al contrasto di quei fenomeni criminosi che influiscono sul libero mercato e la legale attività produttiva attuata mediante forme di concorrenza illecita, con particolare riferimento alle contraffazione di marchi o prodotti ed al racket delle estorsioni e all'usura. Sono state attivate forme di presidio tecnologico del territorio nonché attività di potenziamento di prevenzione e sicurezza sulle vie di comunicazione fisica (strade, autostrade, ferrovie, stazioni, porti, aeroporti, frontiere) e dei "canali" telematici. L'azione volta alla tutela del contesto ambientale dalle aggressioni criminali è stata, altresì,

effettuata attraverso sperimentazioni di strumenti innovativi, tra cui tecniche sensoristiche e di telesorveglianza non invasiva integrate con i sistemi di rete, impiegati già dagli Enti preposti ai controlli. Sistemi innovativi sono stati, parimenti, utilizzati per il contrasto del fenomeno dell'abusivismo edilizio e del connesso "ciclo del cemento".

Nell'ambito delle iniziative volte alla riqualificazione del contesto territoriale, con l'obiettivo specifico di effettuare azioni mirate al contrasto del fenomeno dell'economia sommersa, i diversi soggetti istituzionali interessati, oltre alle forze di polizia, hanno condiviso le proprie banche dati ed utilizzato sistemi tecnologici di monitoraggio e controllo a supporto delle attività ispettive.

Ulteriori fondamentali azioni sono quelle dirette al perseguimento di una migliore funzionalità nella gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata, attraverso l'utilizzo a fini sociali dei beni stessi, con la doppia finalità di effettuare operazioni a beneficio di categorie deboli e di consolidare la legalità sul territorio.

La diffusione della cultura della legalità potrà essere conseguita anche attraverso progetti di recupero di porzioni di aree urbane e per mezzo della realizzazione di percorsi di legalità all'interno dei luoghi recuperati. In tali casi, si realizzeranno attività di formazione integrata tramite specifici corsi di formazione ed azioni di accompagnamento rivolte ad operatori pubblici o privati, interessati a concorrere alla realizzazione di progetti di sensibilizzazione e diffusione della cultura della legalità.

Il Programma Operativo Nazionale "Sicurezza per lo Sviluppo – Obiettivo Convergenza 2007–2013" sta affrontando la sua prima fase di attuazione.

La dotazione complessiva del programma ammonta a € 1.158.080.874,00 suddivisa su tre Assi, come segue:

Asse 1 – Sicurezza per la libertà economica e d'impresa	€ 573.250.034
Asse 2 – Diffusione della legalità	€ 538.507.606
Asse 3 – Assistenza tecnica	€ 46.323.234

Specifici target di spesa sono stati assegnati per ogni Obiettivo Operativo, in vista del conseguimento, entro il 31.12.09, di un livello di spesa certificata pari a € 97.871.680.

A seguito dell'avvio della fase di proposta e selezione dei progetti, sono stati elaborati, a livello centrale, i c.d. "progetti di sistema", relativi soprattutto al settore tecnologico dell'Asse 1 mentre è in corso, parallelamente, l'attività di istruttoria dei progetti provenienti dal "territorio" (Prefetture, Comuni, Associazioni, ecc.), riguardanti, principalmente, le iniziative a carattere "sociale", previste dall'Asse 2.

Allo stato attuale, sono stati ammessi al finanziamento progetti per € 421.259.724, così suddivisi per Asse:

Asse 1 – € 355.376.724 (11 progetti Tecnologia e videosorveglianza; 4 progetti Tecnologie vie di comunicazione; 1 progetto Tutela ambiente; 2 progetti Contrasto alle forme di illecito; 1 progetto Formazione delle Forze di polizia).

Asse 2 – € 53.883.000 (1 progetto Tutela lavoro regolare; 1 progetto Trasparenza appalti pubblici; 2 progetti Contrasto racket delle estorsioni e dell'usura).

Asse 3 – € 12.000.000 (1 progetto Assistenza tecnica; 1 progetto Valutazione).

Dopo l'iter approvativo, per alcuni dei suddetti progetti sono state già avviate le procedure di gara e, a tutt'oggi, risultano bandite gare per complessivi € 101.000.000 mentre sono in corso d'istruttoria ulteriori progetti, finalizzati, in particolare, all'utilizzazione dei beni confiscati per scopi sociali, al miglioramento della trasparenza dell'attività della Pubblica amministrazione e alla diffusione della cultura della legalità.

4.3. Riforma e modernizzazione della Pubblica Amministrazione

È opinione consolidata che l'attuale differenziale di competitività che caratterizza le difficoltà di crescita del Paese rispetto ai principali competitor internazionali sia imputabile, in larga parte, alle profonde carenze strutturali che ancora contraddistinguono importanti segmenti del sistema, prime fra tutte quelle del comparto dell'amministrazione pubblica che continua ad essere caratterizzato da livelli di produttività relativi inadeguati.

Ciò produce inefficienze, tempi lunghi, eccessivi oneri burocratici e rendite che gravano tanto sulla qualità e quantità dei servizi offerti ai cittadini, quanto sul conto economico e sulla produttività delle imprese. Ne deriva l'esigenza di un rapido cambio di rotta pena l'accumularsi di un ritardo insostenibile rispetto agli altri partner internazionali.

Il progetto di riforma e modernizzazione della pubblica amministrazione che il Governo sta promuovendo poggia su quattro pilastri che costituiscono la struttura portante della nuova PA: meritocrazia, efficienza, trasparenza e innovazione. Inoltre, meccanismi di garanzia degli interessi dei cittadini–utenti e di misurazione della *customer satisfaction* saranno utilizzati per fornire ai cittadini strumenti di controllo e di tutela.

Per realizzare questi obiettivi sono state definite tre linee di intervento:

Il piano industriale per la Pubblica Amministrazione è diretto a migliorare la qualità della contrattazione collettiva, ad introdurre il riconoscimento del merito e regole moderne e trasparenti di valutazione dell'operato del personale, a ridefinire i diritti e i doveri del dipendente, a migliorare la formazione ed a rivalutare il ruolo e i compiti del dirigente. Questo obiettivo è in fase di realizzazione attraverso una riforma delle norme sul pubblico impiego ed utilizzando la contrattazione collettiva e integrativa, anche al fine di consentire la riorganizzazione dei luoghi di lavoro, in accordo con i modelli dell'organizzazione del lavoro ad alta performance. La razionalizzazione del sistema della contrattazione collettiva si propone di semplificare il quadro dei contratti attraverso il loro accorpamento, di annullare i ritardi nella definizione dei contratti nazionali e di definire le risorse da destinare alla contrattazione decentrata sulla base di criteri certi, basati sugli effettivi risultati conseguiti. Dalla razionalizzazione possono derivare rilevanti risparmi e, soprattutto, l'introduzione di una corretta incentivazione del miglioramento continuo di processi e servizi. In questo contesto, è stata introdotta una disciplina più restrittiva ed un'attività di monitoraggio in materia di assenze dei pubblici dipendenti, con l'obiettivo di ridurre in tre anni il divario esistente tra i tassi di assenteismo del settore pubblico e di quello privato. In parallelo, è stata avviata un'iniziativa per valorizzare le eccellenze nella pubblica amministrazione con meccanismi di premialità ed incentivi.

Il piano industriale per l'innovazione mira prioritariamente ad assicurare a cittadini ed imprese una maggiore efficacia dell'azione pubblica (anche con riduzione dei tempi operativi), un risparmio sui costi ed una migliore qualità dei servizi. A questo obiettivo si aggiunge quello di contribuire, attraverso la domanda pubblica di prodotti e servizi a contenuto altamente innovativo, alla spinta innovativa dell'intero sistema paese. In questa prospettiva è stata avviata un'azione di razionalizzazione e coordinamento del processo di ammodernamento della PA, utilizzando al massimo gli strumenti disponibili, sia normativi (Codice dell'Amministrazione Digitale) che infrastrutturali e tecnologici. Particolare attenzione verrà riservata alla realizzazione di sistemi e procedimenti interoperabili, sia a livello nazionale che europeo, finalizzati ad un concreto e reale sviluppo del Mercato Interno favorito da standard condivisi. A tal fine verranno definite Convenzioni quadro con le Regioni, i Capoluoghi di Provincia e le Amministrazioni centrali mirate a definire – in una logica demand–driven – i programmi e i progetti di innovazione tecnologica e digitale da realizzare prioritariamente. Per quanto riguarda in particolare la riduzione dei costi della PA, è stato rafforzato il percorso di misurazione e riduzione degli oneri burocratici che gravano soprattutto sulle piccole e medie imprese, che si concluderà nel 2011 in linea con l'obiettivo europeo di una riduzione di tali oneri del 25% entro il 2012. L'intero percorso verrà sottoposto ad un monitoraggio continuo dei risultati e vedrà coinvolti gli stakeholders attraverso consultazioni pubbliche.

Il programma d'azione per la trasparenza e l'accessibilità rappresenta, infine, la terza linea di intervento su cui poggia il rilancio della PA. Infatti, se la macchina pubblica nasce per soddisfare le esigenze delle imprese e dei cittadini, è necessario che essi da un lato siano sempre più consapevoli dei meccanismi di funzionamento e dei costi delle amministrazioni e dall'altro possano accedere ai servizi con modalità sempre più semplici, veloci, funzionali e poco costose. Al riguardo, è stata avviata l'operazione trasparenza, mirata a rendere pubblici – come primo passo verso una più trasparente gestione della macchina amministrativa – i dati della dirigenza e delle strutture (recapiti telefonici ed e–mail, curricula, retribuzioni, incarichi, distacchi, aspettative e permessi sindacali e per l'espletamento delle funzioni pubbliche elettive) e quelli sulle consulenze. Per migliorare l'accesso ai servizi, è stato lanciato il progetto Reti Amiche che, attraverso il collegamento di reti esistenti a quella della PA, consente l'aumento dei punti di offerta dei servizi, avviando anche un virtuoso processo concorrenziale.

Va, infine, evidenziato il tema della riforma del sistema della formazione per il settore pubblico che assume valore strategico per il più ampio obiettivo della modernizzazione della Pubblica Amministrazione. L'aumento di produttività del settore pubblico, infatti, passa per una riqualificazione delle risorse umane impiegate ai diversi livelli dell'Amministrazione, avendo al contempo presente che l'innovazione tecnologica fornisce contributi importante ai fini della produttività del sistema.

In questa logica il sistema della formazione dovrà accompagnare l'azione di riforma attraverso la riorganizzazione della nostro sistema di formazione per i manager pubblici con un modello "hub and spoke" che assicuri la possibilità di riunire intorno ad un nucleo centrale tutte le eccellenze nazionali ed internazionali utilizzabili ai fini della formazione.

Allo stesso modo sarà avviato un programma per la formazione internazionale di tutti i dipendenti della Pubblica Amministrazione, una sorta di Erasmus generalizzato, al fine di migliorarne la qualificazione attraverso un coinvolgimento diretto e continuativo con realtà, pratiche e metodi internazionali.

4.4. Politica per le PMI

4.4.1. Applicazione del principio "Think small first"

Il principio del "pensare innanzitutto in piccolo", che è alla base della Carta europea delle PMI ed è stato di recente rafforzato dalla adozione il 25 giugno 2008 da parte della Commissione dello Small Business Act, non può che essere essenziale anche per la politica industriale italiana, tenuto conto del contesto economico del Paese. Da un punto di vista quantitativo i dati ufficiali (fonte Eurostat) confermano che le imprese nell'Europa a 27 sono circa 24 milioni, con una dimensione media di sette addetti per impresa. Le micro, piccole e medie imprese (secondo la definizione comunitaria in pratica tutte le imprese che hanno meno di 250 addetti) costituiscono oltre il 98% del totale in termini di numero, circa i due terzi del totale in termini di addetti, meno della metà del totale in termini di valore aggiunto.

La stessa fonte precisa che l'Italia "pesa" sul totale per il 25% (circa sei milioni di imprese), con una dimensione media che è la metà di quella europea (3,5 addetti per impresa).

Per dare un'idea più chiara del fenomeno si pensi che il secondo Paese, dopo l'Italia, è la Francia, con il 12% (meno di tre milioni di imprese), ma con una dimensione media uguale alla media europea; la Germania ha un numero di imprese di gran lunga inferiore, ma con una dimensione media doppia della media comunitaria.

Pertanto, a livello istituzionale esiste la consapevolezza del dover rappresentare le istanze della base produttiva delle PMI ponendo in essere misure legislative a loro dedicate, con una strategia che attribuisce efficacia ad un sistema ispirato alla concertazione ed al rafforzamento delle relazioni tra Istituzioni.

L'attenzione del Governo alle piccole imprese che, di recente, si è tradotta nell'impegno del Ministero dello Sviluppo economico ad avviare un tavolo nazionale per attuare i principi dello "Small Business Act" si è inoltre concretizzata nella revisione ed implementazione delle seguenti misure d'interesse.

Per dare un'accelerazione all'avvio di nuove imprese è stata inserita nella L. 133/08 la modifica della normativa sullo sportello unico per attività produttive, con, tra l'altro:

– l'immediato avvio di attività imprenditoriale con la semplice presentazione di dichiarazione di inizio attività rinviando al regolamento, e solo per alcune tipologie di impianti produttivi, l'adozione di ulteriori disposizioni per la semplificazione delle procedure;

– l'accelerazione delle procedure di svolgimento delle conferenze di servizi, anche per via telematica, in modo da assicurare la chiusura certa del procedimento, anche in caso di opposizione od inerzia da parte di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico–territoriale, del patrimonio storico–artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità.

La norma prevede l'adozione di alcuni regolamenti interministeriali (Ministero dello sviluppo economico, Ministero per la semplificazione normativa), sentite la Conferenza unificata e le competenti Commissioni parlamentari, sulla base di una serie di criteri che rendono le procedure più semplici, danno un'organizzazione più snella anche avvalendosi del sistema camerale, estendono le disposizioni di semplificazione anche agli impianti di autogenerazione elettrica o che utilizzino fonti energetiche rinnovabili. Infine, viene adottato un sistema di monitoraggio e previsto un piano di formazione per i dipendenti pubblici.

Sul lato del mercato del lavoro, segnaliamo l'istituzione del libro unico del lavoro, che è una misura di semplificazione di grande rilevanza per le imprese. Esso sostituisce il libro matricola e il libro paga, oltre al registro presenze, registro d'impresa, libri del lavoro a domicilio e dell'orario dell'autotrasporto. La misura è immediatamente operativa anche se permane la possibilità di

utilizzare in via transitoria i libri paga e presenza fino al 16 gennaio 2009; dopo tale data il passaggio al libro unico sarà definitivo.

Un concreto esempio di attenzione alle PMI è il modello italiano per l'attuazione della SEPA ovvero la Single Euro Payments Area (Area Unica per i Pagamenti in Euro).

Per supportare il processo di migrazione alla SEPA e l'elaborazione del Piano Nazionale di Migrazione, l'Italia, consapevole dei riflessi che i sistemi di pagamento hanno in particolare sulle PMI, ha definito una struttura organizzativa che nei due anni di attività si è dimostrata efficiente e soprattutto trasparente in quanto basata sulla consultazione e sul coinvolgimento di tutti i soggetti interessati.

Ciò ha consentito alle autorità e alle amministrazioni pubbliche di individuare interventi normativi e regolatori tesi a eliminare gli impedimenti e le barriere che potrebbero ritardare l'implementazione della SEPA o diminuirne l'efficacia ed a recepire la Direttiva sui Servizi di Pagamento.

Infine, per agevolare le PMI nel settore della internazionalizzazione, il Governo, in collaborazione con Confindustria, ha intensificato le missioni di sistema in Paesi con economie emergenti. Il coinvolgimento di istituzioni, banche, e imprenditori si è dimostrato un metodo vincente, che ha coinvolto numerosi piccoli imprenditori, dando loro l'opportunità di essere messi in contatto direttamente, attraverso l'organizzazione di incontri personalizzati, con possibili partner stranieri. Sono state organizzate 21 missioni all'estero negli ultimi quattro anni, con il coinvolgimento di oltre 7300 imprese (98% delle quali PMI), che hanno partecipato a oltre 36.000 incontri di business, organizzati nei vari Paesi (tra cui Cina, Brasile, Messico, Kazhakistan, Egitto, Algeria, Tunisia, Sudafrica, India).

4.4.2. Educazione all'imprenditorialità e formazione per le PMI

La consapevolezza del forte bisogno da parte delle aziende di risorse umane con formazione adeguata a fronteggiare la sfida dell'integrazione nel mercato unico europeo, e la generale globalizzazione dei commerci ha prodotto molti interventi mirati alla educazione alla imprenditorialità.

La promozione della cultura di impresa è uno dei punti nodali del progetto "Rete delle imprese formative simulate". Le Istituzioni scolastiche, con il sostegno del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, hanno messo a punto un modello di impresa formativa simulata che, da oltre dieci anni, coinvolge centinaia di scuole e migliaia di studenti, consentendo loro di apprendere a scuola in un contesto operativo e organizzativo simile a quello aziendale.

All'interno della scuola si costituisce, con il supporto di un'impresa reale e di un tutor aziendale, un'azienda laboratorio in cui è possibile rappresentare e vivere le funzioni proprie dell'azienda. Le imprese simulate comunicano tra loro e realizzano transazioni in una rete telematica, rispettando la normativa come le aziende reali. Una Centrale di simulazione nazionale (SIMUCENTER) gestisce il sistema informatico telematico, basato su un portale elettronico (www.ifsnetwork.it) che connette via web tutte le imprese simulate.

L'attività didattica "learning by doing" consente ai giovani di apprendere mentre lavorano, li rende protagonisti di un processo di apprendimento, che consente di migliorare la qualità della loro formazione, operando in uno spazio lavorativo/didattico in cui teoria e pratica si fondono, trasformando il lavoro in apprendimento e l'apprendimento in lavoro. L'attività di laboratorio è completata da un periodo trascorso in un ambiente lavorativo reale in cui gli studenti utilizzano le competenze acquisite e verificano la corrispondenza tra il modello simulato e quello reale.

La Rete delle imprese Formative simulate opera anche in un network internazionale, realizzando scambi commerciali con le reti di simulazione presenti in altri paesi, tra cui Austria, Ungheria, Germania, Croazia, Russia. Attualmente si rilevano oltre 1350 Imprese Formative Simulate, capillarmente distribuite sul territorio nazionale (con più di 30.000 studenti). Oltre alla centrale di simulazione nazionale, con funzioni di tutoraggio tecnico, la rete IFS si avvale del supporto delle centrali regionali presenti in quasi tutte le Regioni.

Inoltre, tutte le Regioni, nell'ambito delle misure a sostegno dell'occupazione e della formazione, hanno programmi mirati a sostenere l'imprenditorialità nelle sue diverse espressioni, sia quella femminile che giovanile che la neo imprenditorialità anche maturata sotto forma di start up universitari. Alcuni esempi di buone pratiche sono rappresentate, nel caso della regione Marche, dal prestito d'onore che ha consentito di finanziare iniziative imprenditoriali dei giovani identificate con procedure anche di tipo selettivo, mentre la regione Emilia–Romagna con il progetto SPINNER (Servizi per la Promozione dell'INNovazione e della

Ricerca) intende sostenere l'imprenditorialità innovativa e il trasferimento di competenze dal sistema della ricerca alle imprese, valorizzando il know–how di chi ricerca e studia in Regione.

Sono in via di ultimazione diverse iniziative promosse dal Programma Operativo Nazionale (PON) Sviluppo imprenditoriale locale 2000–2006 intese a potenziare l'integrazione tra strumenti di agevolazione industriale e di valorizzazione del capitale umano.

Sempre sul principio dell'alternanza e del raccordo tra imprese e sistemi formativi è basato il progetto POLARIS delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura che mira a favorire il collegamento tra i sistemi formativi e mondo del lavoro. Un'iniziativa con cui il sistema camerale, grazie alla sua caratteristica peculiare di vicinanza al territorio, mira a creare una rete di sportelli destinati ad offrire servizi per l'orientamento, i tirocini formativi, la promozione dell'alternanza tra scuola e lavoro ed altre iniziative volte a facilitare la transizione dei giovani dalla scuola al lavoro. Il portale POLARIS rappresenta quindi il punto di contatto tra studenti, scuole, università, imprese ed operatori camerali ed offre servizi in grado di favorire l'incontro tra domanda e offerta di tirocini formativi, attraverso banche dati per l'inserimento dei curricula degli studenti e delle offerte di stage da parte delle aziende; offrire strumenti per l'orientamento al lavoro e alla formazione; fornire notizie, manuali, riferimenti normativi per l'orientamento e l'alternanza scuola–lavoro; costituire una piazza virtuale per lo scambio di esperienze, suggerimenti, comunicazioni fra gli operatori camerali coinvolti nella gestione dei progetti.

"Fabbriche aperte" e i "Premi per l'impresa formativa" sono, invece, due progetti a cura di "piccola impresa" di Confindustria.

Da una stretta collaborazione con le principali associazioni di categoria – Confartigianato, CNA (Confederazione Nazionale dell'Artigianato), Casartigiani e CLAAI (Confederazione delle Libere Associazioni Artigiane Italiane), con le Regioni e le Province delle aree interessate è nato nel 2007 il "Progetto Artigiani", che ha creato 1500 nuovi posti di lavoro. Promosso dal Ministero del Lavoro, ha coinvolto in via sperimentale 10 Province, distribuite in 8 Regioni italiane, per sostenere le imprese artigiane in percorsi di sviluppo e di modernizzazione e per creare nuove opportunità occupazionali nel settore dell'artigianato. Ai lavoratori il Progetto ha offerto tirocini formativi presso le imprese del settore.

4.4.3. Politiche per l'imprenditoria giovanile

Si segnalano, inoltre, nell'ambito delle politiche giovanili, le misure finalizzate a sviluppare attività innovative e imprenditoriali, a promuovere il diritto dei giovani alla formazione culturale e professionale e all'inserimento nella vita sociale, a favorire il diritto dei giovani all'abitazione e a facilitare l'accesso al credito per l'acquisto e l'utilizzo di beni e servizi. Per tali misure sono previste le dotazioni finanziarie di cui alla seguente tabella.

Denominazione fondo	*Fonte e Descrizione*	*Dotazione finanziaria*
Fondo nazionale per le comunità giovanili	Art. 1, comma 556, L. 266/2005, e successive modifiche finalizzato alle azioni di promozione della salute e di prevenzione dei comportamenti a rischio e per favorire la partecipazione dei giovani in materia di sensibilizzazione e prevenzione del fenomeno delle dipendenze Il Consiglio dei Ministri del 1° agosto 2008 ha approvato il testo di un d.d.l. all'esame della Conferenza Stato–Regioni che modifica le finalità del Fondo, accentuandone la natura di sostegno alla creazione ed alla crescita delle comunità giovanili.	5 milioni di euro per gli anni 2008 e 2009.
Fondo credito per il sostegno dell'attività intermittente dei lavoratori a progetto; Fondo microcredito per il sostegno all'attività dei giovani; Fondo per il credito ai giovani lavoratori autonomi per sostenere le piccole imprese.	Art. 1, commi 72, 73 e 74 L. 247/2007, in tema di finanziamenti agevolati per sopperire alle esigenze derivanti dalla peculiare attività lavorativa, ovvero per sviluppare attività innovative e imprenditoriali. Il Consiglio dei Ministri del 1° agosto 2008 ha approvato il testo di un d.d.l.	150 milioni di euro per l'anno 2009

	all'esame della Conferenza Stato–Regioni che unifica i tre Fondi e ne modifica i destinatari, innalzandone l'età a 35 anni.	
Fondo per le politiche giovanili	Art. 19, comma 2, D.L. 223/2006, conv. L. 248/2006 finalizzato a promuovere il diritto dei giovani alla formazione culturale e professionale l'inserimento nella vita sociale, la realizzazione del diritto all'abitazione e facilitare l'accesso al credito per l'acquisto e l'utilizzo di beni e servizi.	Il D.D.L. Finanziaria 2009 reca le seguenti dotazioni: – 79 milioni di euro per l'anno 2009; – 81 milioni per l'anno 2010; – 62 milioni di euro per l'anno 2011.
Fondo speciale di garanzia per l'acquisto della prima casa da parte delle coppie o dei nuclei familiari monogenitoriali con figli minori.	Art. 13 del DL 112/08 conv. L 133/08 finalizzato a consentire alle giovani coppie di accedere a finanziamenti agevolati per sostenere le spese connesse all'acquisto della prima casa.	– 4 milioni di euro per l'anno 2008; – 10 milioni di euro per l'anno 2009; – 10 milioni di euro per l'anno 2010

4.4.4. Accesso delle PMI alla finanza: iniziative regionali

Il tema dell'accesso al credito trova copertura nei programmi regionali, attraverso l'utilizzazione di strumenti tradizionali come il sostegno al sistema dei confidi, sia attraverso la sperimentazione di strumenti di finanza innovativa, quali i bond di distretto e i prestiti partecipativi. Al fine di una maggiore integrazione con il sistema bancario che dovrà condividere le strategie per sostenere gli investimenti delle imprese in una logica di rilancio complessivo della competitività del sistema, si sta procedendo ad una valutazione e rielaborazione delle strategie di intervento a sostegno delle imprese.

La Regione Emilia–Romagna, in rapporto con il sistema regionale creditizio, sostiene l'agevolazione dell'accesso al credito da parte delle PMI (L.R. 21 aprile 1999, n. 3), mediante l'attuazione di interventi in garanzia effettuati attraverso propri fondi dedicati, eventualmente anche in forma rotativa, in collaborazione con i consorzi fidi regionali dell'industria, dell'artigianato e della cooperazione. I fondi di garanzia regionale sono finalizzati alla creazione ed alla crescita d'impresa, anche attraverso forme di capitalizzazione della medesima, nonché alla internazionalizzazione delle PMI regionali. La Regione, inoltre, valorizza e sostiene il sistema dei consorzi fidi regionali dell'industria, dell'artigianato e della cooperazione, mediante la costituzione di un fondo regionale di controgaranzia, destinato ad aumentare le capacità di intervento del sistema regionale dei confidi e persegue il decentramento del Fondo Centrale di garanzia ex Legge 662/1996. Ove previsto dalla disciplina d'attuazione dei fondi, la Regione dà priorità alle imprese femminili come individuate con i criteri della Legge 215/92 e alle imprese giovanili come individuate con i criteri della Legge 44/85.

Altra misura di sostegno è il Fondo Ingenium che ha l'obiettivo di agire da stimolo per la costituzione di fondi di Venture Capital indirizzati alle aree meno sviluppate della Regione ma con rilevanti potenzialità in considerazione della presenza di Università, Centri di ricerca o distretti industriali. La misura consiste nella partecipazione alla costituzione di un fondo di capitale di rischio a compartecipazione privata, finalizzato a sostenere l'avvio e lo sviluppo di progetti di imprese derivanti da spin off accademici e di ricerca, o riferiti comunque ad attività di carattere innovativo, attraverso l'acquisizione di quote di minoranza del capitale sociale di piccole e medie imprese.

Con la L.r. 12/2007 la Regione Campania ha provveduto all'individuazione di appositi regimi regionali di aiuto, volti al finanziamento di interventi per lo sviluppo delle imprese che operano sul territorio regionale, basati sulle procedure negoziale, automatica e valutativa. In particolare, sono stati individuati:

– nell'ambito degli incentivi per progetti complessi con procedura negoziale, il contratto di programma regionale, finalizzato a favorire l'attuazione di interventi complessi di sviluppo territoriale e settoriale realizzati da una singola impresa o da gruppi di imprese nell'ambito della programmazione concertata e volti alla valorizzazione della contrattazione programmata a livello regionale;

ALLEGATO 7

The Global Competitiveness Report 2008-2009
World Economic Forum
Table – Index 2008-2009
Estratto

WORLD ECONOMIC FORUM

COMMITTED TO IMPROVING THE STATE OF THE WORLD

The Global Competitiveness Report 2008–2009

Michael E. Porter, Harvard University
Klaus Schwab, World Economic Forum

Table 5: The Global Competitiveness Index 2008–2009

	OVERALL INDEX		SUBINDEXES					
			Basic requirements		Efficiency enhancers		Innovation factors	
Country/Economy	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score
United States	1	5.74	22	5.50	1	5.81	1	5.80
Switzerland	2	5.61	2	6.14	8	5.35	2	5.68
Denmark	3	5.58	4	6.14	3	5.49	7	5.37
Sweden	4	5.53	6	6.00	9	5.35	6	5.53
Singapore	5	5.53	3	6.14	2	5.52	11	5.16
Finland	6	5.50	1	6.18	13	5.21	5	5.53
Germany	7	5.46	7	5.96	11	5.22	4	5.54
Netherlands	8	5.41	10	5.81	7	5.38	9	5.20
Japan	9	5.38	26	5.36	12	5.22	3	5.65
Canada	10	5.37	8	5.84	5	5.44	16	4.96
Hong Kong SAR	11	5.33	5	6.05	6	5.43	21	4.69
United Kingdom	12	5.30	24	5.46	4	5.45	17	4.93
Korea, Rep.	13	5.28	16	5.71	15	5.15	10	5.20
Austria	14	5.23	9	5.81	20	5.03	12	5.16
Norway	15	5.22	14	5.76	14	5.19	18	4.91
France	16	5.22	13	5.76	16	5.09	14	5.08
Taiwan, China	17	5.22	20	5.53	18	5.06	8	5.26
Australia	18	5.20	15	5.75	10	5.31	22	4.66
Belgium	19	5.14	18	5.60	21	5.02	15	5.02
Iceland	20	5.05	11	5.80	22	4.89	19	4.82
Malaysia	21	5.04	25	5.42	24	4.82	23	4.63
Ireland	22	4.99	32	5.24	19	5.05	20	4.72
Israel	23	4.97	41	5.06	23	4.84	13	5.10
New Zealand	24	4.93	19	5.58	17	5.07	28	4.26
Luxembourg	25	4.85	12	5.78	27	4.69	24	4.51
Qatar	26	4.83	21	5.50	31	4.53	35	4.14
Saudi Arabia	27	4.72	34	5.21	45	4.35	37	4.09
Chile	28	4.72	36	5.15	30	4.58	44	4.00
Spain	29	4.72	27	5.34	25	4.75	29	4.25
China	30	4.70	42	5.01	40	4.41	32	4.18
United Arab Emirates	31	4.68	17	5.67	29	4.64	38	4.09
Estonia	32	4.67	30	5.27	26	4.73	40	4.06
Czech Republic	33	4.62	45	4.85	28	4.67	25	4.37
Thailand	34	4.60	43	4.97	36	4.45	46	3.91
Kuwait	35	4.58	39	5.12	52	4.19	52	3.82
Tunisia	36	4.58	35	5.17	53	4.19	30	4.21
Bahrain	37	4.57	28	5.31	46	4.32	54	3.76
Oman	38	4.55	31	5.25	61	4.09	48	3.87
Brunei Darussalam	39	4.54	29	5.30	77	3.84	87	3.35
Cyprus	40	4.53	23	5.48	39	4.43	41	4.05
Puerto Rico	41	4.51	44	4.96	38	4.44	26	4.32
Slovenia	42	4.50	38	5.13	37	4.45	33	4.15
Portugal	43	4.47	37	5.14	34	4.47	43	4.03
Lithuania	44	4.45	46	4.84	43	4.37	49	3.87
South Africa	45	4.41	69	4.41	35	4.46	36	4.13
Slovak Republic	46	4.40	52	4.66	32	4.52	53	3.80
Barbados	47	4.40	33	5.23	56	4.16	51	3.84
Jordan	48	4.37	47	4.80	63	4.07	47	3.90
Italy	49	4.35	58	4.53	42	4.38	31	4.19
India	50	4.33	80	4.23	33	4.49	27	4.29
Russian Federation	51	4.31	56	4.54	50	4.29	73	3.56
Malta	52	4.31	40	5.08	44	4.35	56	3.74
Poland	53	4.28	70	4.39	41	4.39	61	3.70
Latvia	54	4.26	55	4.63	47	4.31	84	3.39
Indonesia	55	4.25	76	4.25	49	4.29	45	3.98
Botswana	56	4.25	53	4.65	82	3.76	98	3.22
Mauritius	57	4.25	50	4.67	66	4.03	69	3.65
Panama	58	4.24	54	4.64	67	4.02	58	3.71
Costa Rica	59	4.23	63	4.45	60	4.09	39	4.07
Mexico	60	4.23	60	4.47	55	4.16	70	3.60
Croatia	61	4.22	49	4.69	62	4.08	62	3.70
Hungary	62	4.22	64	4.43	48	4.31	55	3.75
Turkey	63	4.15	72	4.34	59	4.10	63	3.70
Brazil	64	4.13	96	3.98	51	4.28	42	4.04
Montenegro	65	4.11	59	4.52	72	3.95	88	3.33
Kazakhstan	66	4.11	74	4.29	64	4.05	77	3.50
Greece	67	4.11	51	4.66	57	4.16	68	3.65

(Cont'd.)

Table 5: The Global Competitiveness Index 2008–2009 *(cont'd.)*

	OVERALL INDEX		SUBINDEXES					
			Basic requirements		Efficiency enhancers		Innovation factors	
Country/Economy	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score
Romania	68	4.10	87	4.15	54	4.18	75	3.53
Azerbaijan	69	4.10	62	4.45	79	3.82	57	3.72
Vietnam	70	4.10	79	4.23	73	3.94	71	3.59
Philippines	71	4.09	85	4.17	68	4.02	67	3.65
Ukraine	72	4.09	86	4.15	58	4.12	66	3.66
Morocco	73	4.08	67	4.42	85	3.73	76	3.51
Colombia	74	4.05	77	4.24	70	3.96	60	3.71
Uruguay	75	4.04	57	4.53	83	3.76	82	3.42
Bulgaria	76	4.03	82	4.20	65	4.05	92	3.30
Sri Lanka	77	4.02	92	4.07	74	3.92	34	4.14
Syria	78	3.99	71	4.38	104	3.41	80	3.45
El Salvador	79	3.99	66	4.43	84	3.75	96	3.24
Namibia	80	3.99	48	4.71	93	3.57	104	3.16
Egypt	81	3.98	83	4.18	88	3.70	74	3.54
Honduras	82	3.98	78	4.24	91	3.62	89	3.32
Peru	83	3.95	94	4.02	69	4.01	83	3.40
Guatemala	84	3.94	84	4.17	86	3.72	65	3.69
Serbia	85	3.90	88	4.15	78	3.82	91	3.30
Jamaica	86	3.89	97	3.95	75	3.91	72	3.57
Gambia, The	87	3.88	81	4.22	107	3.36	78	3.48
Argentina	88	3.87	89	4.12	81	3.76	81	3.43
Macedonia, FYR	89	3.87	68	4.42	92	3.58	105	3.16
Georgia	90	3.86	91	4.07	87	3.72	109	3.07
Libya	91	3.85	75	4.27	114	3.29	102	3.16
Trinidad and Tobago	92	3.85	65	4.43	80	3.78	79	3.47
Kenya	93	3.84	104	3.80	76	3.90	50	3.87
Nigeria	94	3.81	105	3.74	71	3.96	64	3.69
Moldova	95	3.75	95	3.99	98	3.48	128	2.83
Senegal	96	3.73	101	3.88	96	3.48	59	3.71
Armenia	97	3.73	93	4.04	103	3.41	113	3.03
Dominican Republic	98	3.72	99	3.90	90	3.64	86	3.38
Algeria	99	3.71	61	4.46	113	3.29	126	2.85
Mongolia	100	3.65	102	3.87	105	3.39	119	2.94
Pakistan	101	3.65	110	3.67	89	3.67	85	3.39
Ghana	102	3.62	106	3.74	95	3.49	107	3.09
Suriname	103	3.58	73	4.31	127	3.11	117	2.97
Ecuador	104	3.58	90	4.12	117	3.27	118	2.95
Venezuela	105	3.56	111	3.65	94	3.55	116	2.98
Benin	106	3.56	103	3.81	123	3.20	100	3.21
Bosnia and Herzegovina	107	3.56	98	3.93	102	3.42	129	2.80
Albania	108	3.55	100	3.89	99	3.44	130	2.74
Cambodia	109	3.53	107	3.72	115	3.28	112	3.04
Côte d'Ivoire	110	3.51	113	3.64	109	3.33	94	3.27
Bangladesh	111	3.51	117	3.57	97	3.48	115	2.98
Zambia	112	3.49	121	3.54	100	3.43	93	3.29
Tanzania	113	3.49	114	3.61	108	3.34	106	3.12
Cameroon	114	3.48	109	3.67	120	3.22	108	3.08
Guyana	115	3.47	115	3.60	112	3.31	111	3.04
Tajikistan	116	3.46	112	3.65	124	3.19	103	3.16
Mali	117	3.43	116	3.58	122	3.20	99	3.21
Bolivia	118	3.42	108	3.68	128	3.10	134	2.59
Malawi	119	3.42	127	3.43	101	3.42	101	3.20
Nicaragua	120	3.41	122	3.54	116	3.27	124	2.86
Ethiopia	121	3.41	119	3.56	121	3.21	114	2.98
Kyrgyz Republic	122	3.40	124	3.49	110	3.33	123	2.90
Lesotho	123	3.40	118	3.57	125	3.16	110	3.06
Paraguay	124	3.40	123	3.51	111	3.31	132	2.69
Madagascar	125	3.38	125	3.49	119	3.23	97	3.22
Nepal	126	3.37	120	3.55	126	3.12	121	2.91
Burkina Faso	127	3.36	126	3.43	118	3.25	95	3.27
Uganda	128	3.35	129	3.34	106	3.37	90	3.32
Timor-Leste	129	3.15	128	3.42	132	2.77	133	2.62
Mozambique	130	3.15	131	3.21	129	3.09	127	2.84
Mauritania	131	3.14	130	3.28	130	2.91	120	2.93
Burundi	132	2.98	132	3.14	133	2.73	125	2.85
Zimbabwe	133	2.88	134	2.88	131	2.87	122	2.90
Chad	134	2.85	133	2.96	134	2.69	131	2.70

Table 6: The Global Competitiveness Index: Basic requirements

			PILLARS							
	BASIC REQUIREMENTS		1. Institutions		2. Infrastructure		3. Macroeconomic stability		4. Health and primary education	
Country/Economy	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score
Albania	100	3.89	109	3.32	121	2.22	96	4.56	69	5.47
Algeria	61	4.46	102	3.45	84	2.96	5	6.08	76	5.34
Argentina	89	4.12	128	2.94	87	2.92	64	5.05	61	5.58
Armenia	93	4.04	96	3.50	90	2.87	83	4.73	97	5.06
Australia	15	5.75	12	5.72	21	5.33	28	5.66	15	6.27
Austria	9	5.81	11	5.72	10	5.86	44	5.36	13	6.28
Azerbaijan	62	4.45	62	4.05	61	3.70	45	5.35	102	4.72
Bahrain	28	5.31	31	4.89	28	4.77	20	5.78	45	5.82
Bangladesh	117	3.57	127	2.98	122	2.21	101	4.46	105	4.63
Barbados	33	5.23	20	5.19	24	5.21	114	4.21	10	6.32
Belgium	18	5.60	21	5.15	16	5.62	60	5.14	3	6.50
Benin	103	3.81	85	3.67	106	2.56	95	4.60	110	4.40
Bolivia	108	3.68	131	2.66	126	2.10	77	4.83	93	5.13
Bosnia and Herzegovina	98	3.93	123	3.06	123	2.20	57	5.15	82	5.30
Botswana	53	4.65	36	4.73	52	3.96	22	5.73	112	4.17
Brazil	96	3.98	91	3.56	78	3.15	122	3.89	79	5.31
Brunei Darussalam	29	5.30	41	4.65	39	4.45	2	6.33	47	5.79
Bulgaria	82	4.20	111	3.28	95	2.79	54	5.21	68	5.53
Burkina Faso	126	3.43	75	3.82	104	2.57	120	3.93	131	3.42
Burundi	132	3.14	124	3.03	129	2.05	124	3.76	124	3.70
Cambodia	107	3.72	103	3.44	97	2.77	105	4.39	111	4.27
Cameroon	109	3.67	116	3.24	117	2.32	34	5.47	125	3.66
Canada	8	5.84	15	5.50	6	6.12	43	5.36	6	6.39
Chad	133	2.96	133	2.54	134	1.65	97	4.54	134	3.09
Chile	36	5.15	37	4.73	30	4.59	14	5.90	73	5.37
China	42	5.01	56	4.18	47	4.22	11	5.95	50	5.71
Colombia	77	4.24	87	3.66	80	3.07	88	4.71	67	5.53
Costa Rica	63	4.45	50	4.35	94	2.80	85	4.73	37	5.92
Côte d'Ivoire	113	3.64	130	2.82	73	3.33	69	4.93	127	3.49
Croatia	49	4.69	74	3.82	51	3.98	61	5.10	41	5.85
Cyprus	23	5.48	24	5.03	25	5.17	46	5.33	7	6.39
Czech Republic	45	4.85	72	3.87	50	4.11	42	5.37	29	6.07
Denmark	4	6.14	3	6.18	8	6.01	12	5.92	4	6.44
Dominican Republic	99	3.90	119	3.14	81	3.05	78	4.80	106	4.58
Ecuador	90	4.12	129	2.92	108	2.54	16	5.88	92	5.13
Egypt	83	4.18	52	4.25	60	3.74	125	3.56	88	5.19
El Salvador	66	4.43	100	3.46	56	3.90	62	5.10	86	5.26
Estonia	30	5.27	33	4.85	40	4.44	23	5.72	28	6.08
Ethiopia	119	3.56	77	3.80	103	2.66	119	4.00	123	3.79
Finland	1	6.18	2	6.18	9	5.94	8	6.01	1	6.57
France	13	5.76	23	5.10	2	6.54	65	5.04	9	6.35
Gambia, The	81	4.22	38	4.73	62	3.68	99	4.51	119	3.96
Georgia	91	4.07	69	3.89	77	3.23	118	4.02	91	5.14
Germany	7	5.96	14	5.65	1	6.65	40	5.42	24	6.10
Ghana	106	3.74	63	4.02	82	2.98	121	3.91	115	4.04
Greece	51	4.66	58	4.10	45	4.28	106	4.37	40	5.89
Guatemala	84	4.17	98	3.48	71	3.47	87	4.72	99	5.02
Guyana	115	3.60	117	3.23	98	2.76	133	2.84	62	5.57
Honduras	78	4.24	82	3.69	75	3.29	89	4.67	83	5.30
Hong Kong SAR	5	6.05	9	5.78	5	6.32	3	6.26	43	5.82
Hungary	64	4.43	64	3.94	57	3.85	115	4.20	49	5.74
Iceland	11	5.80	6	5.93	17	5.60	56	5.17	2	6.50
India	80	4.23	53	4.23	72	3.38	109	4.32	100	4.99
Indonesia	76	4.25	68	3.89	86	2.95	72	4.91	87	5.26
Ireland	32	5.24	17	5.39	53	3.95	47	5.33	14	6.28
Israel	41	5.06	47	4.53	37	4.48	59	5.15	25	6.10
Italy	58	4.53	84	3.68	54	3.94	100	4.46	30	6.04
Jamaica	97	3.95	86	3.66	67	3.54	130	3.25	77	5.33
Japan	26	5.36	26	4.99	11	5.80	98	4.53	22	6.11
Jordan	47	4.80	27	4.98	44	4.30	111	4.24	56	5.67
Kazakhstan	74	4.29	81	3.71	76	3.26	74	4.87	81	5.30
Kenya	104	3.80	93	3.54	91	2.86	107	4.37	108	4.43
Korea, Rep.	16	5.71	28	4.95	15	5.63	4	6.15	26	6.10
Kuwait	39	5.12	48	4.46	49	4.16	1	6.51	75	5.35
Kyrgyz Republic	124	3.49	122	3.06	111	2.51	128	3.31	96	5.06
Latvia	55	4.63	60	4.05	58	3.81	71	4.91	48	5.76
Lesotho	118	3.57	114	3.26	125	2.14	39	5.42	129	3.44

(Cont'd.)

Table 6: The Global Competitiveness Index: Basic requirements *(cont'd.)*

			PILLARS							
	BASIC REQUIREMENTS		1. Institutions		2. Infrastructure		3. Macroeconomic stability		4. Health and primary education	
Country/Economy	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score
Libya	75	4.27	65	3.93	112	2.47	6	6.03	103	4.65
Lithuania	46	4.84	55	4.19	46	4.24	52	5.23	52	5.69
Luxembourg	12	5.78	13	5.68	20	5.38	7	6.03	31	6.03
Macedonia, FYR	68	4.42	90	3.58	89	2.90	31	5.51	55	5.67
Madagascar	125	3.49	94	3.52	114	2.41	127	3.38	104	4.63
Malawi	127	3.43	51	4.33	119	2.27	129	3.26	120	3.87
Malaysia	25	5.42	30	4.91	23	5.25	38	5.43	23	6.11
Mali	116	3.58	79	3.73	107	2.55	94	4.60	130	3.43
Malta	40	5.08	32	4.88	38	4.46	68	4.97	32	6.02
Mauritania	130	3.28	107	3.42	127	2.10	126	3.49	114	4.13
Mauritius	50	4.67	39	4.68	43	4.32	117	4.03	57	5.66
Mexico	60	4.47	97	3.49	68	3.51	48	5.32	65	5.55
Moldova	95	3.99	92	3.55	113	2.43	80	4.79	89	5.19
Mongolia	102	3.87	121	3.08	133	1.85	37	5.44	94	5.11
Montenegro	59	4.52	59	4.07	100	2.72	35	5.46	42	5.83
Morocco	67	4.42	61	4.05	70	3.50	84	4.73	71	5.39
Mozambique	131	3.21	112	3.27	124	2.18	112	4.23	132	3.15
Namibia	48	4.71	42	4.59	33	4.56	27	5.69	118	3.99
Nepal	120	3.55	120	3.13	132	1.90	90	4.62	107	4.54
Netherlands	10	5.81	10	5.76	12	5.71	36	5.45	11	6.30
New Zealand	19	5.58	8	5.81	42	4.37	25	5.72	5	6.42
Nicaragua	122	3.54	118	3.20	128	2.07	123	3.86	98	5.03
Nigeria	105	3.74	106	3.42	120	2.24	26	5.70	126	3.59
Norway	14	5.76	7	5.93	27	4.99	17	5.83	12	6.28
Oman	31	5.25	19	5.21	32	4.56	13	5.92	80	5.31
Pakistan	110	3.67	95	3.51	85	2.96	116	4.17	116	4.03
Panama	54	4.64	70	3.88	55	3.94	55	5.19	64	5.56
Paraguay	123	3.51	132	2.64	130	1.91	113	4.22	85	5.27
Peru	94	4.02	101	3.45	110	2.53	67	4.98	95	5.10
Philippines	85	4.17	105	3.44	92	2.86	53	5.21	90	5.17
Poland	70	4.39	88	3.63	96	2.77	50	5.25	39	5.90
Portugal	37	5.14	35	4.75	26	5.07	82	4.74	33	6.00
Puerto Rico	44	4.96	44	4.56	31	4.59	81	4.77	38	5.92
Qatar	21	5.50	16	5.47	35	4.54	19	5.80	18	6.18
Romania	87	4.15	89	3.63	105	2.56	76	4.85	66	5.55
Russian Federation	56	4.54	110	3.29	59	3.75	29	5.55	59	5.59
Saudi Arabia	34	5.21	34	4.75	41	4.39	9	6.01	51	5.70
Senegal	101	3.88	83	3.69	83	2.97	103	4.44	109	4.43
Serbia	88	4.15	108	3.40	102	2.68	86	4.72	46	5.79
Singapore	3	6.14	1	6.19	4	6.39	21	5.74	16	6.24
Slovak Republic	52	4.66	73	3.85	64	3.64	49	5.31	44	5.82
Slovenia	38	5.13	49	4.40	36	4.49	33	5.48	21	6.15
South Africa	69	4.41	46	4.55	48	4.21	63	5.06	122	3.84
Spain	27	5.34	43	4.59	22	5.30	30	5.53	35	5.96
Sri Lanka	92	4.07	66	3.92	65	3.60	132	3.07	53	5.69
Suriname	73	4.31	99	3.47	99	2.72	32	5.51	63	5.56
Sweden	6	5.9975	4	6.05	13	5.71	15	5.88	8	6.35
Switzerland	2	6.14	5	5.97	3	6.40	10	5.97	17	6.22
Syria	71	4.38	54	4.20	74	3.30	93	4.61	70	5.42
Taiwan, China	20	5.53	40	4.67	19	5.46	18	5.82	20	6.16
Tajikistan	112	3.65	78	3.74	101	2.68	131	3.18	101	4.99
Tanzania	114	3.61	76	3.81	118	2.28	108	4.34	117	4.03
Thailand	43	4.97	57	4.17	29	4.67	41	5.41	58	5.61
Timor-Leste	128	3.42	125	3.03	131	1.90	73	4.88	121	3.87
Trinidad and Tobago	65	4.43	104	3.44	63	3.65	51	5.25	72	5.39
Tunisia	35	5.17	22	5.15	34	4.56	75	4.87	27	6.09
Turkey	72	4.34	80	3.72	66	3.54	79	4.79	78	5.33
Uganda	129	3.34	113	3.27	115	2.36	92	4.61	133	3.12
Ukraine	86	4.15	115	3.26	79	3.13	91	4.62	60	5.59
United Arab Emirates	17	5.67	18	5.37	14	5.66	24	5.72	36	5.93
United Kingdom	24	5.46	25	4.99	18	5.52	58	5.15	19	6.17
United States	22	5.50	29	4.93	7	6.10	66	4.99	34	5.97
Uruguay	57	4.53	45	4.55	69	3.50	104	4.41	54	5.68
Venezuela	111	3.65	134	2.41	109	2.54	110	4.29	74	5.36
Vietnam	79	4.23	71	3.87	93	2.86	70	4.91	84	5.29
Zambia	121	3.54	67	3.91	116	2.35	102	4.45	128	3.46
Zimbabwe	134	2.88	126	3.00	88	2.90	134	1.48	113	4.16

Table 7: The Global Competitiveness Index: Efficiency enhancers

	EFFICIENCY ENHANCERS		PILLARS											
			5. Higher education and training		6. Goods market efficiency		7. Labor market efficiency		8. Financial market sophistication		9. Technological readiness		10. Market size	
Country/Economy	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score
Albania	99	3.44	97	3.40	119	3.61	67	4.36	103	3.70	92	2.89	106	2.66
Algeria	113	3.29	102	3.28	124	3.52	132	3.30	132	2.94	114	2.52	51	4.17
Argentina	81	3.76	56	4.14	122	3.55	130	3.47	117	3.46	76	3.19	24	4.77
Armenia	103	3.41	94	3.43	110	3.75	45	4.57	107	3.68	112	2.56	111	2.48
Australia	10	5.31	14	5.44	10	5.29	9	5.12	6	5.76	19	5.21	19	5.02
Austria	20	5.03	17	5.28	5	5.38	39	4.65	33	5.01	16	5.34	32	4.56
Azerbaijan	79	3.82	80	3.76	89	3.96	34	4.70	92	3.89	72	3.23	73	3.37
Bahrain	46	4.32	54	4.22	32	4.77	64	4.37	14	5.50	39	4.29	100	2.78
Bangladesh	97	3.48	131	2.51	106	3.83	107	4.01	82	4.05	126	2.34	53	4.14
Barbados	56	4.16	29	4.76	72	4.16	46	4.53	38	4.80	26	4.81	127	1.88
Belgium	21	5.02	6	5.63	12	5.22	79	4.26	23	5.25	23	5.01	25	4.75
Benin	123	3.20	114	3.00	107	3.79	118	3.87	99	3.72	113	2.54	123	2.27
Bolivia	128	3.10	96	3.41	131	3.12	129	3.48	119	3.37	133	2.15	87	3.08
Bosnia and Herzegovina	102	3.42	109	3.13	123	3.55	85	4.20	86	4.00	109	2.61	92	3.00
Botswana	82	3.76	87	3.66	93	3.94	52	4.49	40	4.79	89	2.98	101	2.72
Brazil	51	4.28	58	4.12	101	3.90	91	4.15	64	4.36	56	3.59	10	5.54
Brunei Darussalam	77	3.84	69	3.93	91	3.95	16	4.94	75	4.15	54	3.64	116	2.41
Bulgaria	65	4.05	61	4.09	77	4.11	60	4.42	74	4.18	53	3.65	58	3.83
Burkina Faso	118	3.25	124	2.71	83	4.03	80	4.25	108	3.65	120	2.45	117	2.37
Burundi	133	2.73	130	2.55	128	3.39	95	4.12	134	2.76	131	2.19	131	1.40
Cambodia	115	3.28	127	2.66	88	4.00	33	4.71	130	2.96	123	2.42	95	2.96
Cameroon	120	3.22	121	2.78	108	3.77	114	3.91	124	3.21	110	2.60	89	3.06
Canada	5	5.44	9	5.52	16	5.18	7	5.29	10	5.58	9	5.61	14	5.43
Chad	134	2.69	134	2.06	134	2.91	119	3.85	133	2.80	134	2.06	113	2.43
Chile	30	4.58	50	4.34	26	4.91	17	4.90	29	5.05	42	3.99	47	4.26
China	40	4.41	64	4.05	51	4.48	51	4.49	109	3.64	77	3.19	2	6.58
Colombia	70	3.96	68	3.96	82	4.05	92	4.14	81	4.06	80	3.12	37	4.45
Costa Rica	60	4.09	49	4.35	49	4.50	35	4.68	70	4.24	60	3.49	78	3.28
Côte d'Ivoire	109	3.33	112	3.11	117	3.66	111	3.95	113	3.56	99	2.76	94	2.96
Croatia	62	4.08	48	4.35	76	4.11	68	4.35	63	4.37	47	3.72	66	3.57
Cyprus	39	4.43	32	4.68	28	4.88	56	4.44	27	5.11	35	4.35	82	3.12
Czech Republic	28	4.67	25	4.98	33	4.73	28	4.74	47	4.65	33	4.48	38	4.45
Denmark	3	5.49	2	5.98	4	5.39	5	5.60	4	5.82	3	5.87	46	4.27
Dominican Republic	90	3.64	99	3.36	86	4.02	86	4.20	101	3.71	73	3.20	72	3.38
Ecuador	117	3.27	115	2.96	129	3.29	122	3.76	125	3.21	104	2.69	61	3.73
Egypt	88	3.70	91	3.56	87	4.00	134	3.26	106	3.68	84	3.04	27	4.67
El Salvador	84	3.75	95	3.42	59	4.27	57	4.43	72	4.23	90	2.95	81	3.18
Estonia	26	4.73	19	5.23	24	4.98	29	4.74	28	5.08	17	5.30	90	3.04
Ethiopia	121	3.21	126	2.68	116	3.68	74	4.29	127	3.11	132	2.18	76	3.32
Finland	13	5.21	1	6.07	11	5.22	23	4.81	12	5.51	14	5.46	52	4.16
France	16	5.09	16	5.37	21	5.01	105	4.05	25	5.19	20	5.16	7	5.73
Gambia, The	107	3.36	105	3.21	68	4.18	38	4.66	87	3.96	91	2.90	132	1.26
Georgia	87	3.72	84	3.72	71	4.17	22	4.83	79	4.06	97	2.80	102	2.72
Germany	11	5.22	21	5.15	15	5.19	58	4.43	19	5.35	18	5.22	4	5.99
Ghana	95	3.49	111	3.12	97	3.91	108	4.00	69	4.28	115	2.52	86	3.09
Greece	57	4.16	38	4.52	64	4.22	116	3.89	67	4.29	59	3.50	33	4.52
Guatemala	86	3.72	103	3.27	54	4.38	81	4.25	95	3.85	74	3.20	74	3.36
Guyana	112	3.31	81	3.74	96	3.92	109	3.99	98	3.80	103	2.70	129	1.69
Honduras	91	3.62	93	3.43	75	4.11	82	4.23	84	4.02	96	2.81	84	3.12
Hong Kong SAR	6	5.43	28	4.78	2	5.71	4	5.62	1	6.19	10	5.60	26	4.68
Hungary	48	4.31	40	4.51	66	4.20	83	4.23	61	4.42	40	4.21	45	4.28
Iceland	22	4.89	4	5.69	27	4.89	6	5.41	20	5.31	6	5.65	118	2.36
India	33	4.49	63	4.06	47	4.52	89	4.16	34	4.98	69	3.27	5	5.96
Indonesia	49	4.29	71	3.88	37	4.67	43	4.59	57	4.48	88	3.02	17	5.11
Ireland	19	5.05	20	5.18	9	5.30	15	4.95	7	5.68	24	4.98	48	4.22
Israel	23	4.84	24	5.02	36	4.67	20	4.85	15	5.46	25	4.87	49	4.19
Italy	42	4.38	44	4.43	62	4.24	126	3.56	91	3.90	31	4.52	9	5.65
Jamaica	75	3.91	82	3.74	63	4.24	70	4.34	59	4.44	45	3.89	98	2.80
Japan	12	5.22	23	5.08	18	5.13	11	5.09	42	4.75	21	5.11	3	6.15
Jordan	63	4.07	42	4.46	44	4.55	93	4.13	48	4.61	57	3.59	88	3.08
Kazakhstan	64	4.05	59	4.12	80	4.09	12	5.02	97	3.81	75	3.19	55	4.08
Kenya	76	3.90	86	3.70	74	4.12	40	4.65	44	4.68	93	2.88	71	3.40
Korea, Rep.	15	5.15	12	5.51	22	5.00	41	4.60	37	4.85	13	5.51	13	5.44
Kuwait	52	4.19	76	3.82	53	4.46	24	4.79	51	4.59	50	3.70	59	3.79
Kyrgyz Republic	110	3.33	83	3.73	120	3.59	69	4.35	115	3.53	124	2.41	120	2.34
Latvia	47	4.31	33	4.67	52	4.46	32	4.71	39	4.80	41	4.00	79	3.24
Lesotho	125	3.16	106	3.20	102	3.89	84	4.21	118	3.42	125	2.41	128	1.83

(Cont'd.)

Table 7: The Global Competitiveness Index: Efficiency enhancers *(cont'd.)*

	EFFICIENCY ENHANCERS		PILLARS											
			5. Higher education and training		6. Goods market efficiency		7. Labor market efficiency		8. Financial market sophistication		9. Technological readiness		10. Market size	
Country/Economy	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score
Libya	114	3.29	75	3.83	121	3.56	133	3.27	131	2.95	98	2.79	77	3.31
Lithuania	43	4.37	26	4.85	48	4.52	49	4.52	56	4.50	38	4.29	69	3.51
Luxembourg	27	4.69	47	4.39	13	5.21	48	4.52	17	5.39	12	5.52	83	3.12
Macedonia, FYR	92	3.58	73	3.85	98	3.91	113	3.92	83	4.04	83	3.05	104	2.69
Madagascar	119	3.23	119	2.83	85	4.02	72	4.30	128	3.09	111	2.58	109	2.58
Malawi	101	3.42	116	2.85	84	4.03	42	4.60	62	4.40	127	2.33	121	2.34
Malaysia	24	4.82	35	4.63	23	5.00	19	4.86	16	5.40	34	4.41	28	4.65
Mali	122	3.20	122	2.77	95	3.93	94	4.13	120	3.35	105	2.64	119	2.36
Malta	44	4.35	39	4.51	43	4.55	100	4.08	18	5.36	27	4.75	97	2.84
Mauritania	130	2.91	133	2.35	126	3.45	112	3.92	126	3.13	102	2.71	126	1.91
Mauritius	66	4.03	67	3.97	40	4.64	65	4.37	32	5.02	55	3.62	110	2.54
Mexico	55	4.16	74	3.83	73	4.14	110	3.97	66	4.30	71	3.25	11	5.48
Moldova	98	3.48	88	3.62	105	3.84	55	4.45	104	3.69	95	2.85	114	2.42
Mongolia	105	3.39	85	3.71	109	3.76	71	4.32	110	3.63	101	2.74	124	2.16
Montenegro	72	3.95	55	4.18	69	4.17	53	4.47	35	4.96	43	3.96	125	1.95
Morocco	85	3.73	90	3.57	58	4.34	128	3.54	93	3.88	78	3.18	57	3.91
Mozambique	129	3.09	129	2.56	127	3.44	98	4.10	122	3.27	116	2.52	107	2.63
Namibia	93	3.57	110	3.13	94	3.93	50	4.49	53	4.54	85	3.03	122	2.31
Nepal	126	3.12	125	2.69	113	3.73	124	3.61	105	3.69	130	2.22	99	2.80
Netherlands	7	5.38	11	5.52	3	5.39	30	4.72	11	5.57	1	6.01	18	5.06
New Zealand	17	5.07	15	5.40	17	5.17	10	5.10	3	5.87	22	5.09	60	3.78
Nicaragua	116	3.27	113	3.06	112	3.73	99	4.10	100	3.72	122	2.42	108	2.61
Nigeria	71	3.96	108	3.13	56	4.37	59	4.43	54	4.53	94	2.87	39	4.41
Norway	14	5.19	10	5.52	20	5.05	14	4.97	13	5.51	4	5.81	44	4.29
Oman	61	4.09	66	3.98	39	4.65	44	4.58	50	4.60	68	3.34	75	3.36
Pakistan	89	3.67	123	2.74	100	3.90	121	3.79	71	4.24	100	2.75	29	4.58
Panama	67	4.02	77	3.82	57	4.36	77	4.27	26	5.17	62	3.45	85	3.10
Paraguay	111	3.31	117	2.85	104	3.87	117	3.87	96	3.81	119	2.46	93	2.98
Peru	69	4.01	89	3.62	61	4.25	75	4.28	45	4.68	87	3.03	50	4.19
Philippines	68	4.02	60	4.10	81	4.08	101	4.08	78	4.09	70	3.26	34	4.50
Poland	41	4.39	34	4.64	65	4.22	62	4.40	68	4.28	46	3.79	20	5.00
Portugal	34	4.47	37	4.59	45	4.53	87	4.18	43	4.71	32	4.51	43	4.32
Puerto Rico	38	4.44	36	4.62	29	4.87	37	4.66	30	5.04	44	3.92	68	3.53
Qatar	31	4.53	31	4.69	38	4.66	31	4.71	22	5.25	37	4.31	67	3.54
Romania	54	4.18	52	4.29	67	4.18	97	4.10	60	4.42	48	3.70	42	4.38
Russian Federation	50	4.29	46	4.40	99	3.90	27	4.74	112	3.60	67	3.36	8	5.71
Saudi Arabia	45	4.35	53	4.29	34	4.71	63	4.37	73	4.22	51	3.69	22	4.81
Senegal	96	3.48	92	3.44	60	4.26	120	3.82	111	3.60	81	3.11	105	2.66
Serbia	78	3.82	70	3.91	115	3.68	66	4.36	89	3.94	61	3.45	65	3.59
Singapore	2	5.52	8	5.56	1	5.83	2	5.71	2	5.94	7	5.65	41	4.41
Slovak Republic	32	4.52	45	4.43	35	4.71	36	4.67	31	5.04	36	4.35	56	3.94
Slovenia	37	4.45	22	5.15	50	4.49	61	4.41	46	4.67	30	4.53	70	3.44
South Africa	35	4.46	57	4.13	31	4.79	88	4.17	24	5.22	49	3.70	23	4.77
Spain	25	4.75	30	4.75	41	4.63	96	4.11	36	4.93	29	4.59	12	5.47
Sri Lanka	74	3.92	65	3.98	42	4.59	115	3.89	65	4.34	82	3.07	64	3.63
Suriname	127	3.11	100	3.30	125	3.50	104	4.07	114	3.54	108	2.61	130	1.64
Sweden	9	5.35	3	5.83	7	5.34	26	4.74	8	5.65	2	5.99	30	4.57
Switzerland	8	5.35	7	5.60	6	5.34	3	5.66	21	5.26	5	5.76	35	4.49
Syria	104	3.41	101	3.28	92	3.94	123	3.67	121	3.28	107	2.64	63	3.63
Taiwan, China	18	5.06	13	5.46	14	5.19	21	4.83	58	4.45	15	5.34	16	5.11
Tajikistan	124	3.19	104	3.24	118	3.64	78	4.26	123	3.26	128	2.31	115	2.41
Tanzania	108	3.34	132	2.42	111	3.74	73	4.30	94	3.86	117	2.51	80	3.21
Thailand	36	4.45	51	4.31	46	4.53	13	4.98	49	4.60	66	3.37	21	4.92
Timor-Leste	132	2.77	128	2.57	130	3.19	90	4.15	129	3.05	118	2.48	134	1.18
Trinidad and Tobago	80	3.78	78	3.81	90	3.96	76	4.28	52	4.57	63	3.40	103	2.69
Tunisia	53	4.19	27	4.85	30	4.80	103	4.07	77	4.09	52	3.68	62	3.63
Turkey	59	4.10	72	3.87	55	4.38	125	3.57	76	4.11	58	3.53	15	5.16
Uganda	106	3.37	120	2.81	114	3.69	25	4.75	102	3.70	121	2.44	96	2.85
Ukraine	58	4.12	43	4.46	103	3.87	54	4.47	85	4.00	65	3.38	31	4.56
United Arab Emirates	29	4.64	41	4.48	25	4.94	18	4.88	41	4.77	28	4.63	54	4.14
United Kingdom	4	5.45	18	5.27	19	5.05	8	5.19	5	5.81	8	5.62	6	5.77
United States	1	5.81	5	5.67	8	5.32	1	5.79	9	5.61	11	5.57	1	6.91
Uruguay	83	3.76	62	4.07	79	4.10	106	4.02	88	3.95	64	3.39	91	3.04
Venezuela	94	3.55	79	3.76	132	3.09	131	3.43	116	3.50	86	3.03	36	4.49
Vietnam	73	3.94	98	3.36	70	4.17	47	4.52	80	4.06	79	3.12	40	4.41
Zambia	100	3.43	118	2.83	78	4.11	102	4.08	55	4.51	106	2.64	112	2.43
Zimbabwe	131	2.87	107	3.18	133	3.05	127	3.56	90	3.92	129	2.28	133	1.25

Table 8: The Global Competitiveness Index: Innovation and sophistication factors

	INNOVATION AND SOPHISTICATION FACTORS		PILLARS			
			11. Business sophistication		12. Innovation	
Country/Economy	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score
Albania	130	2.74	123	3.27	132	2.22
Algeria	126	2.85	132	3.03	113	2.66
Argentina	81	3.43	71	3.99	98	2.87
Armenia	113	3.03	120	3.30	106	2.77
Australia	22	4.66	26	4.86	20	4.46
Austria	12	5.16	6	5.65	15	4.68
Azerbaijan	57	3.72	81	3.91	40	3.53
Bahrain	54	3.76	44	4.49	75	3.04
Bangladesh	115	2.98	105	3.46	122	2.51
Barbados	51	3.84	56	4.27	49	3.41
Belgium	15	5.02	11	5.36	14	4.69
Benin	100	3.21	103	3.49	95	2.93
Bolivia	134	2.59	133	3.03	133	2.16
Bosnia and Herzegovina	129	2.80	125	3.23	128	2.37
Botswana	98	3.22	106	3.45	83	2.98
Brazil	42	4.04	35	4.58	43	3.50
Brunei Darussalam	87	3.35	89	3.75	91	2.94
Bulgaria	92	3.30	92	3.69	96	2.91
Burkina Faso	95	3.27	96	3.58	89	2.95
Burundi	125	2.85	127	3.21	123	2.50
Cambodia	112	3.04	110	3.41	112	2.67
Cameroon	108	3.08	108	3.43	108	2.72
Canada	16	4.96	18	5.10	13	4.82
Chad	131	2.70	129	3.06	130	2.35
Chile	44	4.00	31	4.65	56	3.35
China	32	4.18	43	4.50	28	3.87
Colombia	60	3.71	64	4.20	61	3.22
Costa Rica	39	4.07	42	4.51	38	3.62
Côte d'Ivoire	94	3.27	88	3.76	105	2.78
Croatia	62	3.70	72	3.98	50	3.41
Cyprus	41	4.05	36	4.57	41	3.53
Czech Republic	25	4.37	29	4.77	25	3.98
Denmark	7	5.37	5	5.66	10	5.09
Dominican Republic	86	3.38	75	3.97	103	2.78
Ecuador	118	2.95	99	3.54	129	2.36
Egypt	74	3.54	77	3.93	67	3.15
El Salvador	96	3.24	79	3.93	118	2.56
Estonia	40	4.06	50	4.38	31	3.74
Ethiopia	114	2.98	122	3.27	109	2.69
Finland	5	5.53	10	5.49	2	5.57
France	14	5.08	9	5.50	16	4.67
Gambia, The	78	3.48	74	3.97	81	2.99
Georgia	109	3.07	112	3.39	107	2.74
Germany	4	5.54	1	5.87	8	5.22
Ghana	107	3.09	98	3.56	114	2.62
Greece	68	3.65	66	4.13	63	3.18
Guatemala	65	3.69	52	4.33	74	3.05
Guyana	111	3.04	95	3.60	124	2.49
Honduras	89	3.32	82	3.87	104	2.78
Hong Kong SAR	21	4.69	13	5.26	24	4.11
Hungary	55	3.75	68	4.05	45	3.45
Iceland	19	4.82	20	5.03	18	4.62
India	27	4.29	27	4.85	32	3.74
Indonesia	45	3.98	39	4.55	47	3.42
Ireland	20	4.72	19	5.05	21	4.39
Israel	13	5.10	23	4.95	6	5.26
Italy	31	4.19	21	4.99	53	3.38
Jamaica	72	3.57	69	4.01	68	3.14
Japan	3	5.65	3	5.78	4	5.52
Jordan	47	3.90	47	4.41	51	3.40
Kazakhstan	77	3.50	86	3.79	62	3.21
Kenya	50	3.87	63	4.21	42	3.52
Korea, Rep.	10	5.20	16	5.22	9	5.18
Kuwait	52	3.82	38	4.56	71	3.07
Kyrgyz Republic	123	2.90	121	3.28	121	2.51
Latvia	84	3.39	83	3.85	93	2.94
Lesotho	110	3.06	126	3.22	97	2.91
Libya	102	3.16	101	3.51	100	2.82
Lithuania	49	3.87	49	4.39	55	3.35
Luxembourg	24	4.51	25	4.87	23	4.15
Macedonia, FYR	105	3.16	107	3.45	99	2.86
Madagascar	97	3.22	102	3.49	87	2.96
Malawi	101	3.20	104	3.46	94	2.93
Malaysia	23	4.63	22	4.99	22	4.28
Mali	99	3.21	111	3.41	79	3.01
Malta	56	3.74	59	4.23	60	3.25
Mauritania	120	2.93	114	3.38	125	2.48
Mauritius	69	3.65	55	4.29	80	3.01
Mexico	70	3.60	58	4.24	90	2.95
Moldova	128	2.83	131	3.05	116	2.61
Mongolia	119	2.94	130	3.06	102	2.82
Montenegro	88	3.33	90	3.71	88	2.96
Morocco	76	3.51	70	3.99	78	3.02
Mozambique	127	2.84	128	3.14	120	2.55
Namibia	104	3.16	94	3.63	111	2.68
Nepal	121	2.91	117	3.34	126	2.47
Netherlands	9	5.20	8	5.58	12	4.82
New Zealand	28	4.26	37	4.57	26	3.95
Nicaragua	124	2.86	119	3.30	127	2.42
Nigeria	64	3.69	61	4.23	65	3.16
Norway	18	4.91	15	5.22	19	4.60
Oman	48	3.87	54	4.29	44	3.45
Pakistan	85	3.39	87	3.79	82	2.99
Panama	58	3.71	51	4.36	73	3.07
Paraguay	132	2.69	118	3.32	134	2.06
Peru	83	3.40	67	4.12	110	2.68
Philippines	67	3.65	57	4.26	76	3.04
Poland	61	3.70	62	4.23	64	3.17
Portugal	43	4.03	48	4.39	35	3.66
Puerto Rico	26	4.32	28	4.85	30	3.80
Qatar	35	4.14	45	4.47	29	3.81
Romania	75	3.53	78	3.93	69	3.14
Russian Federation	73	3.56	91	3.70	48	3.41
Saudi Arabia	37	4.09	41	4.51	34	3.68
Senegal	59	3.71	65	4.15	59	3.27
Serbia	91	3.30	100	3.51	70	3.09
Singapore	11	5.16	14	5.25	11	5.08
Slovak Republic	53	3.80	53	4.33	58	3.28
Slovenia	33	4.15	34	4.59	33	3.72
South Africa	36	4.13	33	4.62	37	3.64
Spain	29	4.25	24	4.89	39	3.61
Sri Lanka	34	4.14	32	4.64	36	3.65
Suriname	117	2.97	113	3.38	117	2.57
Sweden	6	5.53	7	5.64	5	5.42
Switzerland	2	5.68	2	5.81	3	5.54
Syria	80	3.45	76	3.94	84	2.97
Taiwan, China	8	5.26	12	5.28	7	5.23
Tajikistan	103	3.16	116	3.35	85	2.97
Tanzania	106	3.12	109	3.41	101	2.82
Thailand	46	3.91	46	4.43	54	3.38
Timor-Leste	133	2.62	134	2.92	131	2.32
Trinidad and Tobago	79	3.47	73	3.98	86	2.97
Tunisia	30	4.21	40	4.51	27	3.91
Turkey	63	3.70	60	4.23	66	3.16
Uganda	90	3.32	97	3.57	72	3.07
Ukraine	66	3.66	80	3.91	52	3.40
United Arab Emirates	38	4.09	30	4.76	46	3.42
United Kingdom	17	4.93	17	5.20	17	4.66
United States	1	5.80	4	5.75	1	5.84
Uruguay	82	3.42	85	3.82	77	3.02
Venezuela	116	2.98	115	3.35	115	2.61
Vietnam	71	3.59	84	3.84	57	3.35
Zambia	93	3.29	93	3.64	92	2.94
Zimbabwe	122	2.90	124	3.26	119	2.55

(Cont'd.)

ALLEGATO 8

Plan d'action 2008
Agence pour la simplification administrative - ASA
Federal Belgian Government

Agence pour la
Simplification Administrative

Rue Ducale, 4
1000 Bruxelles

Plan d'action 2008

Approuvé par le Comité d'orientation du 17 mars 2008

TABLE DES MATIERES

Plan d'action 2008 ..... *1*

1. Dossiers traités par l'ASA : Sources authentiques et collecte unique de données **4**
1.0 Utilisation des sources authentiques - généralités 4
1.1 Registre national 4
1.2 Banque-Carrefour des Entreprises 4
1.3 Casier judiciaire central 5

2. Les données d'identification des entreprises **5**
2.1 Création de sociétés en ligne par les notaires (e-Dépôt) 5
2.2 Enregistrement des entrepreneurs du secteur de construction auprès des commissions provinciales 5
2.3 Diffusion du guide starters 6
2.4 Attestations marchés publics en remplacement des attestations demandées dans la procédure par flux électroniques 6
2.5 Analyse du remplacement des attestations papier « employeurs » ONSS par des flux électroniques 7
2.6 Introduction des chèques-repas électroniques 7
2.7 Inscription des professions libérales dans la BCE 7
2.8 Certificats d'origine 7
2.9 Simplification des statistiques 7
2.10 Réutilisation des données publiques 8

3. Dossiers à l'étude **8**
3.1 Sabam/rémunération équitable 8
3.2 Mandats au sein des sociétés et des entreprises 9
3.3 Inventaire et relèvement des seuils légaux de concordance électronique et facturation (e-ID) 9
3.4 Réduction du délai exigé pour la vente d'un bien immobilier 9
3.5 Simplification du transfert d'un fonds de commerce 9
3.6 Procuration électronique pour transport de marchandises 9
3.7 Obligation de procuration en cas de remboursement de la TVA 9
3.8 Délai de conservation des factures 10
3.9 Procédure de demande de brevets 10

4. Dossiers internationaux avec impact national **10**
4.0 Représentation officielle au niveau international 10
4.1 Programme d'action européen « simplification et meilleure réglementation » 10
4.2 Exécution de la Stratégie de Lisbonne à propos des entreprises débutantes 10
4.3 Implémentation de la « Directive Services » 10
4.4 OCDE – Peer review « meilleure réglementation » 11

5. Evaluation de la législation et amélioration de la réglementation **11**
5.0 Général 11
5.1 Vers un test Kafka élargi ? 12
5.2 Examen de dossiers ponctuels 12

6. Mesure des charges administratives **12**
6.1 Enquête biennale du Bureau Fédéral du Plan relative aux charges administratives 12
6.2 Modèle de mesure Kafka, c'est-à-dire le modèle SKM 12
6.3 La mesure, à la demande de l'OCDE d'une série d'obligations administratives relatives au transport de marchandises par route (certaines obligations sociales et fiscales spécifiques) 12

7. Promotion et soutien à la simplification **13**
7.1 Animation de réseaux 13
7.1.1 Réseau des agents de simplification 13
7.1.2 Plate-forme de concertation en matière de Simplification Administrative 13
7.1.3 Réseau « Réutilisation des données publiques » 13
7.2 Participation à des groupes de travail externes 13
7.2.1 La commission de coordination de la BCE 13
7.2.2 Le comité de coordination de la BCSS 13
7.2.3 Le Comité Economique Interministériel du SPF Economie 13
7.2.4 Les groupes de travail mis sur pied en exécution du protocole de coopération E-gov 13
7.2.5 Le groupe de travail mixte Modernisation de la Sécurité sociale 14
7.2.6 Divers groupes de travail concernant le portail www.belgium.be 14

7.2.7 Comité de qualité de la Banque-Carrefour des Entreprises 14
7.3 Communication 14
7.3.1 Site web www.simplification.be 14
7.3.2 Publications 14
7.4 Point de contact www.kafka.be 14
7.5 Organisation du Kafka-Award 2007-2008 14
8. Plan d'Action Fédéral Simplification 15
9. Avis ad-hoc 15

1. Dossiers traités par l'ASA : Sources authentiques et collecte unique de données

1.0 Utilisation des sources authentiques - généralités

Partant de l'expérience acquise dans le cadre des dossiers e-DEPOT (cfr point 2.1.) et Telemarc (cfr point 2.4.), des discussions furent engagées l'année passée avec Fedict afin de parvenir à une meilleure coordination et répartition des tâches pour mettre les données « sources authentiques » à disposition au niveau fédéral.

L'objectif étant de couler ces accords dans un protocole et de lancer en 2008, un certain nombre d'actions communes.

1.1 Registre national

Au sein du groupe pilote Only Once, il a été convenu d'attendre l'avènement du nouveau gouvernement avant de définir le programme. Outre la promotion de l'utilisation des données du registre national, les éléments suivants sont notamment avancés en guise de pistes éventuelles pour davantage de collaboration:

1. L'actualisation du plan d'action Only Once à l'occasion de l'élaboration d'un éventuel nouveau plan d'action fédéral pour la simplification.
2. L'analyse de la possibilité de réutiliser une "photo d'identité" d'e-ID dans le cadre de certaines procédures.
3. La participation au road show e-ID organisé par le SPF Intérieur, Institutions et population.
4. Réfléchir sur les fonctionnalités dont devront disposer les nouvelles e-ID.
5. Poursuivre les ateliers « e-ID ».
6. Poursuivre l'analyse de la mise en service d'un outil de type scoreboard intégrant les exigences du bureau de mesure.
7. Le lancement d'une action de communication commune (Intérieur, Fedict, ASA, Comex) axée sur les citoyens d'une part, pour ce qui est de l'utilisation de l'e-ID et sur les entreprises d'autre part, pour ce qui est de l'utilisation qu'elles peuvent en faire (cartes de clients, cartes de membre, hôtels, ...).
8. L'achèvement et le suivi des dossiers en cours concernant la simplification de la déclaration d'affiliation des travailleurs indépendants et le projet d'arrêté supprimant l'obligation de produire des extraits d'actes de naissance.

1.2 Banque-Carrefour des Entreprises

En 2008, la collaboration avec le SPF Economie relative à l'évolution future de la BCE se concentrera principalement sur les adaptations requises pour mettre en œuvre la directive services (cfr point 4.3.).

Points prioritaires :

1. L'intégration des catégories d'entreprises faisant actuellement défaut (professions libérales, ...).
2. La problématique de l'inscription obligatoire de toutes les unités d'établissement.
3. L'intégration des données de base de tous les types de licences et d'agréments au sein de la BCE.
4. L'analyse de la possibilité d'utiliser la BCE comme système de gestion de dossiers central dans le cadre du guichet unique.
5. L'extension de la BCE à tous les services publics, quel que soit le niveau de pouvoir, et l'éclaircissement de la situation des clones régionaux de la BCE.

En outre, les dossiers suivants, dossiers en cours, seront également finalisés :

1. La finalisation de l'analyse et de l'organisation d'un certain nombre de groupes de travail sur les "flux faillites" afin que soient formulées des propositions définitives en la matière.
2. La prolongation du soutien aux tableaux de bord BCE afin de garantir la qualité des données.
3. L'utilisation des données BCE dans le nouvel environnement FSB.

1.3 Casier judiciaire central

Le dossier nécessitant l'implication d'un nombre élevé de partenaires, allant des communes aux juridictions, au CJC, aux services ICT de Justice et de Fedict, l'intention est de recentrer le projet sur des priorités ayant quelques chances de progresser.

Les actions, mieux ciblées, seront planifiées à nouveau et des renforts de ressources seront attribués aux sous-projets génériques et e.a. :

- Attribution du RN dès le début de la condamnation par les juridictions et/ou les services de police;
- L'élaboration des connexions électroniques des juridictions vers le casier judiciaire central;
- L'amélioration de la qualité du fichier du CJC pour les données y figurant actuellement;
- La finalisation du projet d'arrêté royal autorisant les services désignés à accéder au CJC, par voie électronique.

L'expérience des années précédentes montre clairement que sans prioritisation politique, aucun progrès significatif ne pourra être enregistré dans ce dossier.

2. Les données d'identification des entreprises

2.1 Création de sociétés en ligne par les notaires (e-Dépôt)

En 2008, l'attention se focalisera principalement, au sein du présent projet, sur :

1. La consolidation des résultats obtenus et la poursuite de la promotion de l'application auprès des bureaux de notaires qui ne l'utilisent pas encore.
2. La concrétisation du dépôt en ligne, de manière étalée, d'actes modificateurs, à commencer par la nomination de nouveaux mandataires.
3. L'intégration de ces applications dans un nouvel environnement générique, en exécution de l'accord de coopération susmentionné, conclu avec Fedict.

Il va sans dire que les composantes développées dans le cadre de ce projet seront désormais également affectées au développement de nouvelles applications pour les notaires ou d'autres groupes cible.

2.2 Enregistrement des entrepreneurs du secteur de construction auprès des commissions provinciales

L'ASA suivra de près ce dossier dans le cadre de l'application de la directive services.

Eu égard à la législation actuelle, le fait d'être enregistré ou non a comme seule conséquence que l'on applique 6 ou 21% de TVA.

Reste à savoir si cette procédure résistera aux critères repris dans la directive services pour l'enregistrement et les agréments.

Ce contrôle et une décision politique s'imposent avant d'engendrer des coûts d'informatisation supplémentaires pour ce dossier.

Pour cette même raison, la production d'une attestation électronique a été suspendue dans le projet marché public (Telemarc).

2.3 Diffusion du guide starters

A la fin de l'année dernière, il a été décidé de mettre ce guide à disposition, sous sa forme électronique, par le biais du site web www.simplification.be, et ce en format PDF.

Il faut encore adapter les textes qui étaient originellement destinés à un environnement html. Ces adaptations sont actuellement en voie d'exécution.

2.4 Attestations marchés publics en remplacement des attestations demandées dans la procédure par flux électroniques

Restent à mettre en ligne les **renseignements** / **documents** suivants :

A) Pour les services fédéraux deux nouvelles attestations seront **prioritisées :**

- Dettes fiscales
- Agrément des entrepreneurs

Le projet s'inscrit dans la démarche globale en usage dans les sous projets précédents :

- volet organisationnel (schéma –planning de projet –test des applications, ...);
- volet informatique y compris les changements de version de l'outil de communication digiflow (2.5 disponible au 1er mars 08);
- volet juridique, y compris le respect des règles régissant les données personnelles;
- volet surveillance des utilisateurs et de mesure de la charge administrative des entreprises ;
- volet formation et communication y compris rédaction et vérification de manuels, FAQ'S, (version 2.5 en 2 langues, communication aux services utilisateurs, ...).

B) Nonobstant la concomitance de la mise à disposition des données pour les régions et les communautés, une information et une concertation spécifique se dérouleront dans le cadre du CCSA (du 10 décembre 2003).

2. Extension aux **pouvoirs locaux**.
Il y a lieu de le systématiser dans les trois régions du pays sur une base analogue, de sorte que les entreprises ne soient confrontées qu'à une procédure unique à terme.
Un groupe spécifiquement dédicacé à ce sujet, sera mis sur pied par régions et globalisé ensuite dont la composition inclura les interlocuteurs désignés par les régions.

3. **Surveillance** permanente et encouragement à l'utilisation des consultations électroniques en vue d'une simplification significative.

4. Communication vers les entreprises (ASA) soit après la mise en production des dettes fiscales, soit lors d'une accession d'un nombre de communes significatif dans les trois régions.

2.5 Analyse du remplacement des attestations papier « employeurs » ONSS par des flux électroniques

Suivi ultérieur de la réalisation de ce projet et une fois réalisé, mesure des effets de celui-ci via le modèle de mesure.

L'ASA fera un état de la situation de ses projets conjointement avec les dossiers du groupe de modernisation de la sécurité sociale.

2.6 Introduction des chèques-repas électroniques

En guise de préparation du débat politique ultérieur, l'ASA suggère de finaliser ce "book of rules" et les conditions d'agrément pour les éditeurs de chèques-repas tout en attachant une attention particulière aux points litigieux soulevés par les différents organes d'avis.

Ce dossier technique pourrait être finalisé durant le premier trimestre de l'année 2008.

2.7 Inscription des professions libérales dans la BCE

Ce dossier devra trouver une solution définitive en 2008. L'ASA insistera auprès du SPF Economie pour qu'il réactive le dossier.

L'inscription des professions libérales dans la BCE est d'ailleurs également nécessaire et liée à l'exécution de la Directive Services.

Un certain nombre de professions libérales tombent en définitive sous le champ d'application de la Directive Services, ce qui implique que l'inscription de cette profession libérale devra se faire par le biais du guichet unique choisi.

Il est primordial que l'inscription des professions libérales dans la BCE n'entraîne pas d'obligation administrative supplémentaire sauf s'il y a des avantages pour les intéressés.

2.8 Certificats d'origine

On demandera aux Chambres de Commerce une actualisation à propos de l'implémentation du projet « demande online des certificats d'origine ».

Sur cette base, une note sera préparée dans le courant du premier trimestre 2008 pour le Comité d'orientation avec d'une part, le statut des initiatives de simplification et d'autre part les résultats de la mesures de charges administratives exécutées.

2.9 Simplification des statistiques

En premier lieu, il convient d'exécuter les propositions avalisées l'année dernière par le Conseil supérieur de statistique et le Comité d'Orientation de l'ASA.

Dans l'intervalle, la DGSEI a reçu l'avis du Conseil d'Etat relatif aux projets d'arrêtés préparés pour Prodcom, le recensement agricole et la suppression des statistiques céréalières. Ces arrêtés pourront également être soumis à la signature du ministre compétent dans les semaines à venir.

La décision relative à l'enquête de structure n'a pas encore été soumise au Conseil d'Etat vu qu'il y a lieu, dans le cadre de ce dossier, de prendre en considération un certain nombre de nouvelles dispositions européennes.

Outre l'opérationnalisation de ces propositions, l'ASA suggère de poursuivre la coopération avec la DGSEI pour ce qui est des éléments ci-après :

1. La finalisation du rapport de l'enquête de structure de la rémunération et sur les coûts salariaux.
2. Le lancement d'un projet similaire relatif à une série d'autres obligations statistiques à définir ultérieurement.
3. L'analyse et le développement, le cas échéant, d'un nouveau système de collecte convivial, destiné aux données statistiques. Il y a lieu d'y associer, à cet effet, les fournisseurs de logiciels d'entreprise.

Dans les semaines à venir, la DGSEI sera consultée à propos de la concrétisation de la coopération future.

2.10 Réutilisation des données publiques

Au-delà de la transposition juridique à compléter, la directive exige plus de transparence :

- Dans la communication des informations et des services détenteurs. Le *Comité de la Transparence* sera mis en place en février avec pour objectifs de construire une banque informatisée des références de données, commune aux services publics fédéraux, de recueillir les souhaits des utilisateurs et de prévenir d'éventuels conflits.
- Dans la justification des redevances réclamées aux entreprises réutilisatrices, (à traiter au sein d'un groupe de comptables publics).
- Dans les conditions de mise à disposition des informations publiques (faciliter l'accès, emploi de licences, ...).

Des efforts de standardisation des licences, des références seront poursuivis à tous les niveaux de pouvoirs.

L'ASA proposera des amendements dans les enceintes chargées de réviser la directive (révision officiellement prévue pour juin 2008).

L'ASA contribue aux réseaux européens d'échanges de bonnes pratiques et au groupe de l'OCDE sur les aspects économiques des informations publiques.

Les actes de la journée d'étude seront diffusés dans la première moitié de 2008.

3. Dossiers à l'étude

3.1 Sabam/rémunération équitable

Pour réactiver ce dossier, l'ASA propose de préparer une note, en collaboration avec les représentants des organisations patronales, qui sera ensuite soumise au groupe de travail du SPF Economie.

Le but final étant d'arriver à un flux unique pour la déclaration et le paiement au lieu des 2 canaux existants actuellement. Si on ne peut pas trouver de compromis sur une base volontaire entre les instances privées concernées, il faudra peut être envisager d'adapter le cadre légal existant dans ce sens.

3.2 Mandats au sein des sociétés et des entreprises

Durant le premier semestre 2008, l'ASA a planifié un certain nombre de discussions avec les gestionnaires des systèmes de mandats et leurs utilisateurs.

En concertation avec les services publics fédéraux ayant développé des systèmes de mandats pour les entreprises, l'ASA et Fedict procèderont à une analyse critique des avantages et inconvénients des systèmes proposés. Une discussion avec les autres niveaux de pouvoirs sera menée parallèlement.

En outre, les mandats exigés pour les B2B seront mis en carte durant le premier semestre 2008. Tout ceci doit permettre une mise en carte globale de la problématique et des solutions existantes et de proposer un modèle uniforme.

3.3 Inventaire et relèvement des seuils légaux de concordance électronique et facturation (e-ID)

Vu l'impact énorme que peut avoir le trafic électronique des documents et leur archivage sur l'ampleur des charges administratives des entreprises, l'ASA propose de réaliser en 2008 une étude en collaboration avec les fédérations patronales afin d'avoir une vue claire sur toutes les barrières existantes à ce jour aussi bien en matière légale que pratique.

3.4 Réduction du délai exigé pour la vente d'un bien immobilier

Actuellement, des discussions préparatoires sont en cours en vue de lancer ce projet dans le courant de 2008. Il s'agit ici d'un projet dans lequel plusieurs niveaux de pouvoirs des services publics sont impliqués et qui donc exigera, comme le projet e-Dépôt, une coordination horizontale forte.

La direction sera prise au sein d'un groupe de pilotage dans lequel toutes les parties concernées seront représentées.

3.5 Simplification du transfert d'un fonds de commerce

L'ASA souhaite lancer ce projet en 2008 :
- Phase 1 : analyse des données/attestations exigées;
- Phase 2 : examiner dans quelle mesure les flux e-gov existants (4ème voie ou Digiflow) pourraient être réutilisés dans ce cadre;
- Phase 3 : analyse fonctionnelle du processus global.

3.6 Procuration électronique pour transport de marchandises

Un important programme de modernisation de l'environnement ICT est actuellement en cours au sein du SPF Mobilité. L'ASA prendra contact avec les services compétents afin de vérifier s'il est possible et dans quels délais d'y incorporer la base de données des autorisations requises les en informera ensuite le Comité d'Orientation.

3.7 Obligation de procuration en cas de remboursement de la TVA

En collaboration avec les services de la TVA, l'ASA étudiera comment la procédure de procuration pour remboursement peut être simplifiée. Elle y vérifiera plus particulièrement s'il n'est à cet effet pas possible de faire usage du numéro de compte enregistré auprès de la BCE.

3.8 Délai de conservation des factures

Ce dossier avait été introduit au cours de la législature précédente par le secrétariat d'Etat. L'ASA va continuer à étudier ce dossier, en collaboration avec des représentants des professions comptables, et formulera des propositions d'harmonisation des délais de conservation des pièces justificatives qui devront ensuite faire l'objet d'une concertation politique entre les différents ministres concernés.

3.9 Procédure de demande de brevets

L'ASA a déjà réalisé une pré-analyse et pris contact avec le service concerné. Le résultat de cette enquête sera communiqué au Comité d'Orientation. L'intervention de l'ASA en 2008 se limitera au suivi des projets prévus par le service compétent.

4. Dossiers internationaux avec impact national

4.0 Représentation officielle au niveau international

Assurer la continuité et comme par le passé, veiller à ce que les efforts soutenus par la Belgique sur le plan de la simplification administrative reçoivent la reconnaissance internationale méritée.

4.1 Programme d'action européen « simplification et meilleure réglementation »

Simplification et meilleure réglementation sont à nouveau à l'agenda du prochain Conseil européen de Printemps. Pour ce faire, il faudra en concertation avec tous les niveaux de pouvoirs, préparer un point de vue belge. Selon toute probabilité, la Commission va à nouveau insister sur le constat d'un objectif quantitatif pour chaque état membre.

4.2 Exécution de la Stratégie de Lisbonne à propos des entreprises débutantes

La Commission européenne semble vouloir établir de nouvelles lignes directrices. Celles-ci se traduiront vraisemblablement par de nouveaux objectifs communs qui seront soumis pour approbation lors du prochain Sommet de 2008.

Actions prévues :

- Entamer la concertation avec le SPF Justice et la fédération du notariat afin d'examiner la possibilité de réduire les frais de lancement d'une entreprise et, éventuellement, de supprimer l'obligation de déposer un plan financier (formule SPRL-light à élaborer?).
- Poursuivre, en collaboration avec tous les niveaux de pouvoir, les efforts consentis pour réduire, via l'application de techniques de simplification, la durée des procédures spécifiques.
- Préparer une note à l'attention du Premier Ministre afin d'obtenir, lors du prochain Sommet, la suppression définitive, du benchmark, des procédures exécutant la politique environnementale.

4.3 Implémentation de la « Directive Services »

L'ASA envisage toujours de faire office de moteur pour ce qui est des aspects de la simplification de la directive services. Et ce, en étroite collaboration avec Fedict et les services homologues des autres niveaux de pouvoir.

Concrètement, vous trouverez ci-après les actions prévues à court terme :

- La poursuite du road show.
- La validation et la finalisation du rapport de synthèse "use case Hôtel-restaurant" ainsi que la préparation d'une nouvelle "use case Architect".
- L'achèvement du recensement.
- La préparation de la note martyre sur la concrétisation du guichet unique.
- La rédaction d'une note d'orientation relative à l'implémentation du chapitre II sur la base de discussions et la prise de décisions au sein du groupe de travail mixte (stratégie, modèle d'organisation, suivi de projets, estimation des moyens requis, ...).

A plus ou moins long terme :

- L'encadrement des actions concrètes de simplifications juridiques.
- Le soutien de Fedict en matière d'implémentation technique.
- Le soutien de Comex en matière d'information.
- Le suivi de la mise en œuvre du plan d'implémentation global.

En outre, l'ASA soutiendra évidemment la trajectoire de prise de décision politique en préparant les notes à l'attention du Conseil des Ministres.

4.4 OCDE – Peer review « meilleure réglementation »

Parallèlement aux activités au sein des groupes de l'OCDE, l'Union européenne et l'OCDE procèderont à un examen de la Belgique sous l'angle des aspects généraux de la gestion de la réglementation - sans passage en revue des politiques sectorielles - (RIA, risque, règles alternatives, simplification, consultation, transparence, mesure et évaluation, ...), dans la 2ème moitié de 2008.

Un travail pragmatique et ciblé de documentation sera entrepris préalablement avec des experts d'horizons variés (universitaires, partenaires sociaux et intermédiaires -entreprises et société civile,- etc ....).
La participation des entités fédérées est indispensable. Une concertation étroite avec les autres niveaux de pouvoirs est menée afin de recueillir les informations objectives directement à leur source et de procéder à une évaluation conjointe du travail des experts de l'OCDE.

5. Evaluation de la législation et amélioration de la réglementation

5.0 Général

Une note est en préparation à l'intention du ministre concernant le lancement d'un « programme fédéral meilleure réglementation ».

Ce programme comportera des éléments aussi bien ex-ante que ex-post qui auront comme objectif d'établir une amélioration structurelle et durable de la législation.

Plus concrètement, ce programme comportera des propositions concernant :

- Les principes de base d'une meilleure réglementation ;
- L'évolution vers un test d'impact unique au lieu des différents tests existants et planifiés ;
- L'exécution d'un certain nombre d'études au sujet de l'utilisation d'alternatives à la réglementation et la manière dont est organisée la consultation, la gestion du risque ;
- L'élagage de réglementations fédérales existantes (arrêtés implicitement abrogés et réglementation devenue désuète et superflue) ;
- L'établissement d'une collaboration avec la Commission Evaluation de la législation au Parlement ;
- La préparation d'un programme de formation « meilleure réglementation » en collaboration avec l'IFA.

L'accompagnement de ce programme sera confié à un groupe de conseillers composé de représentants du monde juridique et scientifique.

5.1 Vers un test Kafka élargi ?

Voir objectifs supra (deuxième énumération).

5.2 Examen de dossiers ponctuels

Cette action va se poursuivre en 2008. Dès que l'ASA reçoit un message concernant une réglementation qui n'est plus appliquée ou qui est devenue superflue, des notes seront soumises au Comité d'orientation avec des propositions d'adaptation et ou d'abrogation.

6. Mesure des charges administratives

6.1 Enquête biennale du Bureau Fédéral du Plan relative aux charges administratives

Une analyse des résultats quantitatifs et qualitatifs sur toute la période 2000/2007 permettra de dégager des tendances et de tirer des conclusions quant aux efforts prioritaires que les services publics doivent faire.

Ces informations seront confrontées avec celles d'autres sources, telles les interviews d'entreprises, d'autres sondages, les messages du point Kafka afin de formuler de nouvelles propositions de simplifications ou d'en réactualiser certaines.

Enfin, l'ASA étudiera les causes probables des réponses plus négatives à propos du domaine réglementaire fiscal en collaboration avec les organisations professionnelles fiscalistes et experts comptables.

6.2 Modèle de mesure Kafka, c'est-à-dire le modèle SKM

En 2008, les activités suivantes sont déjà prévues :

- La finalisation des mesures des réalisations 2003-2007 d'ici la fin du mois de juin 2008 et, par la suite, l'actualisation de manière permanente des données et l'entretien de celles-ci.
- La poursuite de l'introduction de la méthodologie dans les différents services publics.
- La mise en œuvre des mesures ex ante.
- La poursuite du peaufinage de la méthodologie à l'aide du manuel européen, du manuel de l'OCDE et de l'application de la méthodologie dans les autres pays.
- L'étude et l'intégration des mesures réalisées par d'autres instances (cfr le projet de mesure européen, mesure de statistiques pour le compte de la FEB).
- Le développement d'un environnement de compte rendu permettant de tracer les progrès réalisés.
- La poursuite de la concertation avec les régions et les communautés sur la méthodologie et les éventuels projets de mesure communs.
- Le suivi des résultats du projet de mesure européen.

6.3 La mesure, à la demande de l'OCDE d'une série d'obligations administratives relatives au transport de marchandises par route (certaines obligations sociales et fiscales spécifiques)

L'ASA ne participera à d'autres exercices de RTS que si s'abstenir présente un risque, mais veillera à une amélioration de la méthode par les pays de l'OCDE le cas échéant.

Les recommandations concrètes du rapport belge en ce qui concerne l'extension des résultats des mesures pour un secteur à l'ensemble de la population des travailleurs ou des entreprises devront être mises à exécution cette année par le Bureau de mesure.

7. Promotion et soutien à la simplification

7.1 Animation de réseaux

7.1.1 Réseau des agents de simplification

Vu le besoin important d'informations concrètes de différents SPF, l'ASA poursuivra, en 2008 le chemin emprunté.

7.1.2 Plate-forme de concertation en matière de Simplification Administrative

Un nouveau programme d'actions est rédigé pour 2008 en concertation avec les entités fédérées. Certains dossiers sont des extensions des projets fédéraux aux entités fédérées.

7.1.3 Réseau « Réutilisation des données publiques »

- Le réseau des services publics ayant une mission de commercialiser des informations publiques sera officialisé dans le *Comité de transparence* (voir point 2.10).
- Le réseau interrégional servira également de relais pour diffuser toutes informations pertinentes quant à la révision éventuelle de la directive.

7.2 Participation à des groupes de travail externes

7.2.1 La commission de coordination de la BCE

Assurer la continuité.

7.2.2 Le comité de coordination de la BCSS

Assurer la participation.

7.2.3 Le Comité Economique Interministériel du SPF Economie

Assurer la continuité.

7.2.4 Les groupes de travail mis sur pied en exécution du protocole de coopération E-gov

L'année 2008 ne pourra que poursuivre dans cette voie de synergies entre simplification administrative et administration électronique entre tous les niveaux d'autorités.

Il sera veillé à ne pas multiplier les initiatives au risque de double emploi.

7.2.5 Le groupe de travail mixte Modernisation de la Sécurité sociale

L'ASA communiquera régulièrement sur l'avancement des projets menés dans ce groupe dont le mandat est prolongé et incitera à mesurer les effets de simplification des projets en cours ou aboutis.

7.2.6 Divers groupes de travail concernant le portail www.belgium.be

Assurer la continuité, particulièrement en ce qui concerne l'information à fournir en exécution du chapitre II de la directive services.

7.2.7 Comité de qualité de la Banque-Carrefour des Entreprises

Assurer la participation et communiquer aux autres niveaux de pouvoirs notamment les résultats.

7.3 Communication

7.3.1 Site web www.simplification.be

La publication du bulletin d'information électronique sera poursuivie.

Tenter de dégager une solution technique permettant d'intégrer le bulletin d'information dans le site web et développer le site web global avec plus de fluidité.

Intégration du "guide de simplification" dans le site (cfr 2.3.).

7.3.2 Publications

En 2008, l'ASA prévoit de publier :
1. Les actes de la journée d'étude concernant la réutilisation des données du secteur public.
2. Un certain nombre de brochures et de dépliants sur le fonctionnement et les missions dévolues à l'ASA, et ce, tant à l'attention des services publics que des entreprises.

7.4 Point de contact www.kafka.be

L'ASA suggère de profiler le point de contact www.kafka.be comme l'unique point de contact pour l'ensemble du pays, comme ce fut le cas lors de son lancement. En effet, dans la pratique, une part importante des entreprises et du public le perçoive ainsi. L'ASA assume dès lors le transfert des appels au niveau de pouvoir compétent.

Cette proposition à déjà fait l'objet d'une première concertation avec les entités fédérées. Le principe semble acquis. Les autres modalités doivent cependant encore être convenues.

Dès que les adaptations seront mises en œuvre, une nouvelle campagne d'information pourra être lancée, en concertation commune.

7.5 Organisation du Kafka-Award 2007-2008

La remise du second Kafka-Award est prévue pour juin 2008.

Echéancier détaillé 2008 :

- Le 01/2008 : lancement appel et site web.
- Le 14/04/2008 : date ultime pour l'envoi de candidatures.
- Le 05/2008 : délibérations du jury.

L'ASA se chargera notamment de fournir les renseignements, d'accueillir les candidatures et d'organiser les délibérations du jury.

8. Plan d'Action Fédéral Simplification

L'ASA suggère, comme elle l'a fait voici deux législatures, de demander à tous les ministres de déterminer leurs priorités en matière de simplification et de l'amélioration de la réglementation au sein de leurs domaines de politique. Sur la base de cette information, un nouveau plan d'action de simplification fédéral pourra être élaboré.

En outre, l'ASA continuera évidemment à se charger du classement des réalisations à l'échelle fédérale et tentera de parvenir à une collaboration plus structurée et de meilleure qualité avec tous les services publics fédéraux en matière d'actualisation des projets de simplification en cours.

9. Avis ad-hoc

L'ASA prolongera ce soutien à la demande du ministre de tutelle, du ministre de la Fonction publique et des entreprises publiques, à son initiative ou celle des services publics qui le sollicitent.

Afin d'être efficace et d'engranger des résultats, le passé démontre que mieux vaut poser cette question à un stade précoce.

ALLEGATO 9

Der öffentliche Dienst in Deutschland – Ein Überblick
The public service in Germany: An overview – 2007
The Federal Ministry of the Interior

Germany: Facts and figures

(as of December 2005)

Population and labour market	
Total population	82.4 million
Total labour force	41.1 million
Gainfully employed population	36.6 million
of which self-employed	4.1 million
of which subject to social insurance	26.2 million
Unemployed	4.6 million
Unemployment rate	11.2 percent

National economy	
Gross domestic product (GDP) per capita	€27,200

The structure of the state and the public administration in Germany

In the Federal Republic of Germany, the fundamental order of the state is governed by the Constitution, known as the Basic Law. The Federal Republic of Germany is a democratic welfare state with a federal structure. It is rooted in the principle of the rule of law, which governs the relationship between the state and its citizens.

Three principles enshrined in the Basic Law are of particular significance for the structure of the state and the administration, namely: separation of powers, the federal system of government, and local self-government.

Germany was constituted as a Federal Republic on the basis of the Basic Law. The Federal Republic is a confederation of subnational states (Länder) in one country with a federal government (Bund). As members of this Federation, the Länder are states with sovereign rights and responsibilities which are not devolved from the Federation but are granted to them by the Basic Law.

State power is divided between the Federation and the Länder according to tasks and functions. The Basic Law assigns to the Federation everything that has to be uniformly regulated and managed in the public interest. The Länder have been assigned responsibility in all other matters. Through the Bundesrat, the Länder exert influence on federal legislation and on matters concerned with the European Union.

Under the Basic Law, local matters are dealt with independently by the bodies of local self-government (local authorities). In addition, local authorities also perform state functions on commission.

Employment in the public service: General information

In the Federal Republic of Germany, public service tasks are carried out by civil servants, judges, military personnel and public employees without civil servant status. As a rule, the exercise of state authority on a regular basis is entrusted to members of the public service who stand in a relationship of service and loyalty governed by public law (Art. 33 (4) of the Basic Law), that is, civil servants.

According to Art. 33 (2) of the Basic Law, every German shall be eligible for any public office on the basis of aptitude, qualifications, and professional achievements. The terms of employment for civil servants are regulated by law. The federal and Länder parliaments are responsible for defining by law the rights and duties of federal and Länder civil servants, respectively, with life tenure as well as their salaries and pensions. The employment of judges and military personnel, like that of civil servants, is also governed by public law.

By contrast, public employees without civil servant status are employed on the basis of a contract under private law. General labour law initially applies to this area, as it does to all employees in Germany. However, specific working conditions are set out in collective agreements negotiated between the public employers at federal, Land or local level and the trade and labour unions.

The Constitution outlines the basic differences between civil servants and other public employees, but in practice there is some room for discretion. As a result, functional distinctions between the two groups may be fluid.

The decision whether to employ civil servants or other public employees is up to each public employer.

The position of public employees has equal status with that of civil servants. However, there are significant differences between the two groups. In particular, civil servants are subject to special obligations such as exercising their office on behalf of the common good and serving in a relationship of loyalty. The obligations of public employees, on the other hand, are based on their function. Only civil servants are prohibited from striking, as a sign of their special loyalty to the state and ensuring that the core responsibilities of the public service are performed without interruption, in the public interest.

There is no central application process for the public service in Germany; each employer is individually responsible for recruitment and hiring in line with budgetary constraints.

With the reform of federalism in September 2006, the authority to set the terms of employment for civil servants employed at Land and local level has largely been transferred from the federal level to the Länder. Now each Land may deal individually with salary and pension issues in particular.

Demands on the public service in Germany have undergone a fundamental transformation. Economic growth and societal developments also depend on an effective public service which acts responsibly and efficiently in the public interest.

The public service at a glance

(as of 30 June 2005)

Gainfully employed population	**36.6 million**
Men	20.2 million
Women	16.4 million

Public service staff	**4.55 million**
Men	2.16 million
Women	2.39 million

Area of employment	
Federation	481,400
Länder	2,076,900
Local authorities	1,337,800
Indirect public service	652,400

Employment relationship	
Civil servants, judges, public prosecutors	1,643,300
Professional and fixed-term military personnel	185,100
Public employees without civil servant status	2,719,800

Employment by field

(as of 30 June 2005)

Direct public service at federal level

Field of responsibility	Staff	in %
General administration	31,661	6.6
Foreign affairs	8,261	1.7
Defence	299,457	62.2
Finance administration	42,377	8.8
Other	99,616	20.7
Total	481,372	100.0

Direct public service at Land level

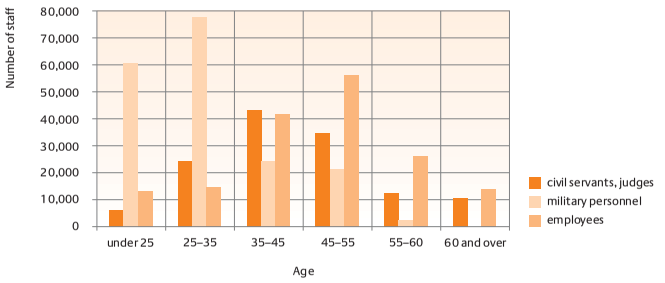
Field of responsibility	Staff	in %
General administration	111,892	5.4
Schools and pre-school education	824,160	39.7
Higher education	156,800	7.5
Finance administration	149,477	7.2
Judicial institutions	183,205	8.8
Police	269,096	13.0
Other	382,222	18.4
Total	2,076,852	100.0

Local authorities/associations of local authorities and joint local authorities

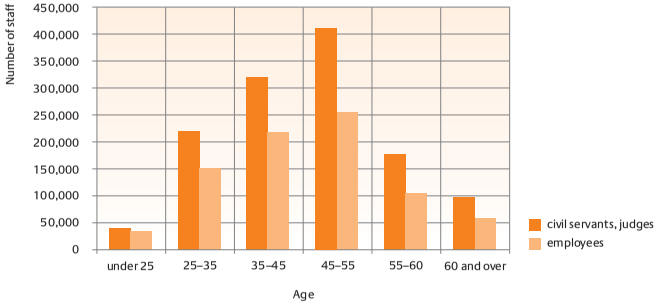
Field of responsibility	Staff	in %
General administration	236,761	17.7
Public safety, law and order	114,368	8.5
Schools	110,124	8.2
Science, research and culture	62,225	4.7
Social security	256,457	19.2
Health, sport and leisure	60,459	4.5
Construction and housing, transport	114,101	8.5
Public institutions, economic development	102,018	7.6
Hospitals and health-care institutions	136,299	10.2
Other	144,985	10.8
Total	1,337,797	100.0

Age of public service staff

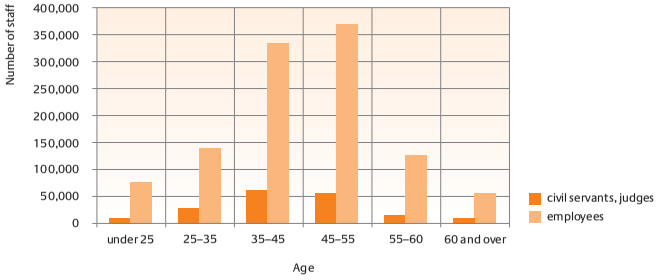
Federal



Länder



Local authorities



Source: Federal Statistical Office, 2005

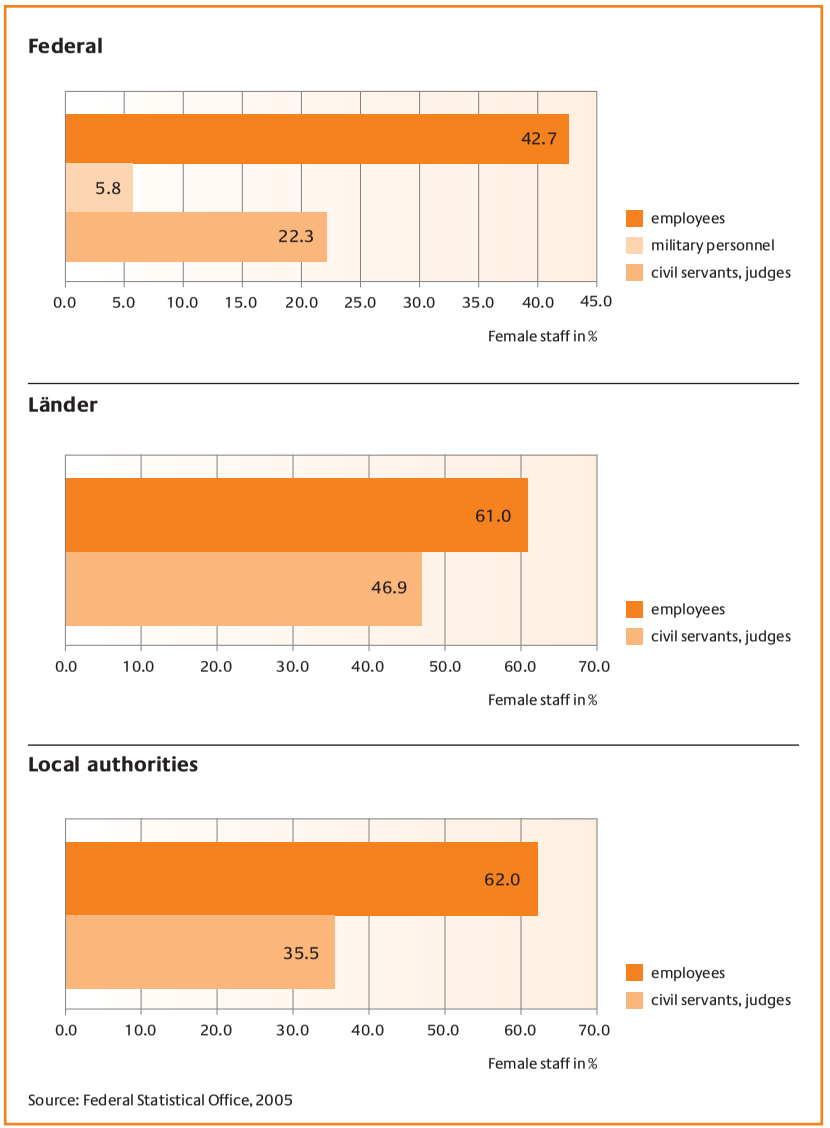
The average age of all federal employees is currently 44. Within the federal administration, 34.3 percent of staff are aged 50 or over while 12.5 percent are 30 and under. By comparison: In the private sector, 23.4 percent of employees are 50 or over, and 23 percent are under 30.

Factors for this difference include the principle of life tenure and thus the protection from dismissal provided by the law on civil servants, as well as the fact that employment for those other than civil servants is also based on life tenure.

And various measures to discourage early retirement reduce the number of employees leaving service for health reasons. These measures include projects to promote good health among employees and financial penalties in the form of permanently lower pension benefits. Other incentives for early retirement, such as part-time work for employees over 60, have also been curtailed with the aim of retaining the knowledge and experience of older workers and allowing this knowledge to be passed on to younger employees.

In view of anticipated demographic developments in Germany, people will have to work longer over their lifetimes. The previous retirement age of 65 is gradually being raised to 67 for federal employees.

Percentage of women employed in the public service



Source: Federal Statistical Office, 2005

In 2005, women made up 53.9 percent of total public service staff in Germany (not including military personnel). The public service promotes equality for men and women. This includes in particular flexible employment options to help balance family and work obligations.

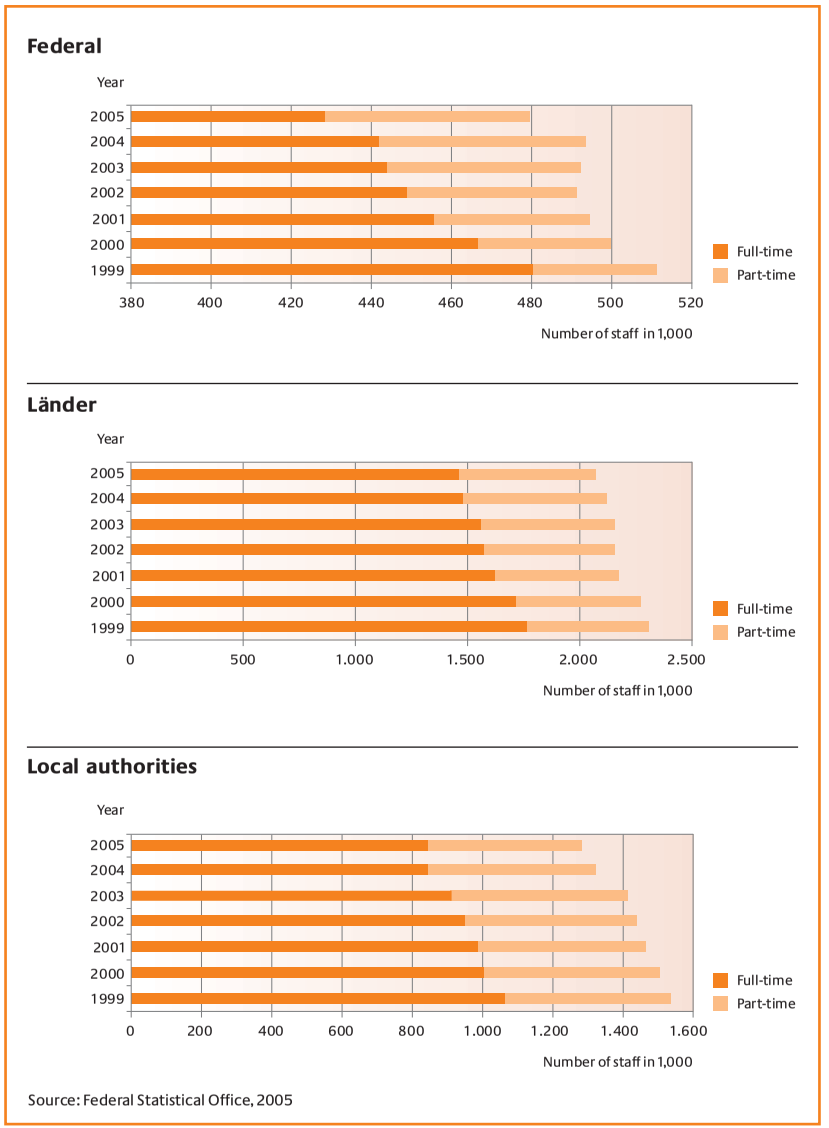
The percentage of female staff working part-time was 46.6 percent in 2005. The overall percentage of part-time staff in the public service was 29.6 percent. Not including military personnel, the percentage of part-time staff was 30.8 percent. Hence the public service allows a significant proportion of employees to work flexible hours.

Public service employees also take advantage of flexible working hours to complete initial or advanced training, to engage in volunteer work, care for family members or pursue private activities.

Flexible working hours are indispensable for a modern public service. By offering more flexible working hours in the form of part-time work and flex-time arrangements, also in combination with teleworking, the state is making a significant contribution to promoting family life without having a negative impact on productivity.

But encouraging part-time work also means ensuring that part-time employees are not penalized.

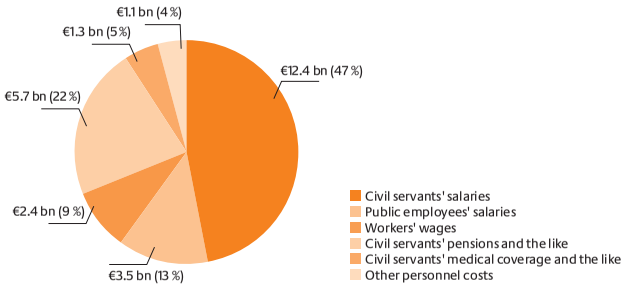
Growth in part-time employment from 1999 to 2005



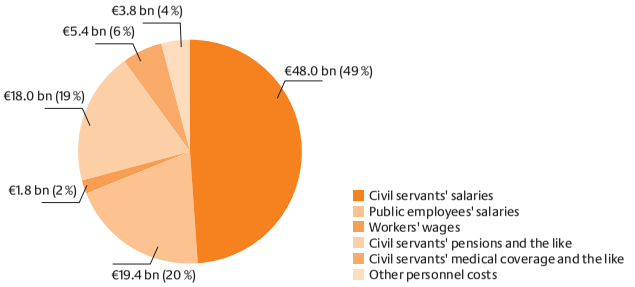
Source: Federal Statistical Office, 2005

Personnel costs, 2005

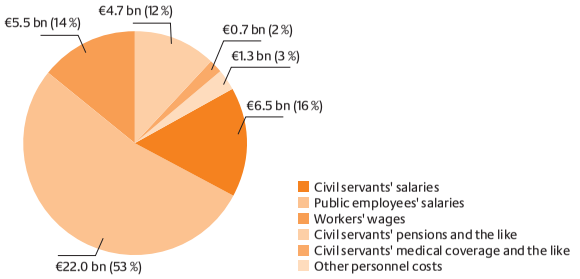
Federal



Länder



Local authorities



Source: Federal Statistical Office, 2005

ALLEGATO 10

Rapport d'information transposition de la «directive services»

N° 199

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 février 2008

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation pour l'Union européenne (1) sur la **transposition** *de la « directive services »,*

Par M. Jean BIZET,

Sénateur.

(1) Cette délégation est composée de : M. Hubert Haenel, *président* ; MM. Denis Badré, Jean Bizet, Jacques Blanc, Jean François-Poncet, Bernard Frimat, Simon Sutour, *vice-présidents* ; MM. Robert Bret, Aymeri de Montesquiou, *secrétaires* ; MM. Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, Pierre Bernard–Reymond, Didier Boulaud, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. Louis de Broissia, Gérard César, Christian Cointat, Robert del Picchia, Marcel Deneux, Pierre Fauchon, André Ferrand, Yann Gaillard, Paul Girod, Mme Marie-Thérèse Hermange, M. Charles Josselin, Mme Fabienne Keller, MM. Serge Lagauche, Gérard Le Cam, Louis Le Pensec, Mmes Colette Mélot, Monique Papon, MM. Yves Pozzo di Borgo, Roland Ries, Josselin de Rohan, Mme Catherine Tasca, M. Alex Türk.

I. RAPPELS SUR LA « DIRECTIVE SERVICES »

La directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, dite « directive services », est un texte volumineux de 46 articles précédés de 118 considérants, et très technique.

Les principales étapes de l'adoption de la « directive services »

13 janvier 2004 : la Commission européenne adopte sa proposition de directive

16 février 2006 : 1ère lecture au Parlement européen, sur le rapport de Mme Evelyne Gebhardt (PSE - Allemagne)

4 avril 2006 : proposition modifiée de la Commission

24 juillet 2006 : position commune du Conseil

15 novembre 2006 : 2e lecture au Parlement européen

12 décembre 2006 : adoption définitive par le Conseil

A. UN CONTEXTE POLÉMIQUE

La discussion de la « directive services » a duré près de trois ans, entre la présentation de la proposition de la Commission européenne, le 13 janvier 2004, et l'adoption définitive de la directive, le 12 décembre 2006.

Cette longue discussion a été marquée par des débats extrêmement nourris, empreints parfois de **propos polémiques, en particulier en France**, avec la controverse très médiatisée sur le « plombier polonais ».

Cette polémique est intervenue dans un contexte électoral, le président de la République ayant décidé de soumettre à référendum le traité portant Constitution pour l'Union européenne. Elle a indéniablement contribué à **brouiller la compréhension des enjeux**, tant de la directive que du traité constitutionnel. La passion des débats de l'époque a souvent rendu inaudibles les quelques tentatives entreprises pour introduire un peu de rationalité.

En réalité, **les débats se sont focalisés sur les conséquences du principe du pays d'origine**, qui constituait alors le cœur de la proposition de la Commission en matière de libre circulation des services. Selon le principe

du pays d'origine, le droit applicable à une prestation de services est celui de l'État membre dans lequel le prestataire a son siège statutaire, quel que soit l'État dans lequel a lieu l'opération.

Si ce principe ne constituait pas une nouveauté au sein de l'Union européenne, dans la mesure où il s'applique déjà pour les marchandises et où il existe dans certains textes communautaires relatifs au marché intérieur dans des domaines bien spécifiques et avec une portée limitée, il ne représentait pas moins une rupture avec l'harmonisation des droits nationaux en vigueur en matière de services.

Or, la portée du principe du pays d'origine avait été très insuffisamment évaluée par la proposition de la Commission. Elle posait de très nombreuses questions, y compris quant au champ d'application de ce principe *(1)*. Bien que la proposition comprenne un certain nombre de dérogations, elle comportait un risque de « dumping juridique » : les prestataires implantés dans les États membres dont la réglementation est la moins contraignante auraient eu un avantage concurrentiel indéniable, sans compter le risque d'une multiplication des contentieux que n'auraient pas manqué d'entraîner les nombreuses incertitudes pour les prestataires comme pour les bénéficiaires de services suscitées par l'application du principe du pays d'origine.

La résolution adoptée par le Sénat, le 23 mars 2005, demandait d'ailleurs « *résolument l'abandon de la règle du pays d'origine dès lors qu'il n'existe pas de socle d'harmonisation* » *(2)*.

L'abandon du principe du pays d'origine dans la version définitive de la « directive services » a rendu leur sérénité aux débats.

De ce point de vue, la première lecture par le Parlement européen, à la mi-février 2006, après que les dix commissions saisies se furent prononcées, a constitué le véritable tournant du débat, qui a dès lors connu une soudaine accélération.

Force est néanmoins de constater que, dans certains États membres, la « directive services » n'a pas provoqué une telle polémique. C'est le cas du Royaume-Uni par exemple, où ce texte n'en a pas moins suscité un grand intérêt, en particulier dans les milieux économiques.

Il est vrai que le Royaume-Uni est traditionnellement proche de l'inspiration libérale de la « directive services ». Le gouvernement britannique

---

(1) Sur ce point, cf. le rapport d'information n° 206 (2004-2005) de MM. Denis Badré et Robert Bret, Mme Marie-Thérèse Hermange et M. Serge Lagauche, au nom de la délégation.
(2) Résolution européenne n° 89 (2004-2005).

n'était d'ailleurs pas hostile au principe du pays d'origine. La *Federation of Small Businesses*, l'équivalent britannique de la CGPME, a même indiqué regretter l'abandon de ce principe. Les principales organisations syndicales n'ont pas fait de surenchère sur les conséquences de l'application de cette directive. Outre Manche, le débat a été moins politique et davantage centré sur des aspects plus spécifiques tels que la santé ou la sécurité.

B. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA DIRECTIVE

La « directive services » a pour **objectif principal le développement du marché intérieur des services**. A cette fin, elle comporte des dispositions qui visent, d'une part, à simplifier les procédures administratives, et, d'autre part, à supprimer les obstacles aux activités de services. Elle est largement fondée sur la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) en la matière, qu'elle codifie.

L'article 1er de la directive dispose que celle-ci établit les dispositions générales permettant de faciliter l'exercice de la **liberté d'établissement des prestataires** ainsi que la **libre circulation des services**, tout en garantissant un niveau de qualité élevé pour les services. Il s'agit dès lors de mettre en œuvre les articles 43 et 49 du traité qui concernent, respectivement, la liberté d'établissement et le droit à la prestation de services à l'intérieur de la Communauté.

Les dispositions de la « directive services » ne s'appliquent toutefois pas à plusieurs domaines relevant de législations spécifiques, explicitement mentionnés : le droit pénal, le droit du travail et la législation en matière de sécurité sociale, l'exercice des droits fondamentaux. Elles ne concernent pas non plus : la libéralisation des services d'intérêt économique général ni la privatisation d'organismes publics prestataires de services, l'abolition des monopoles fournissant des services, la protection ou la promotion de la diversité culturelle ou linguistique, le pluralisme des médias, les règles du droit international privé.

Le champ d'application de la directive est très large. Selon son article 2, elle s'applique en effet aux services fournis par les prestataires ayant leur établissement dans un État membre.

L'article 4 définit la notion de « service » comme toute activité économique non salariée, exercée normalement contre rémunération, visée à l'article 50 du traité. Quant au « prestataire », il s'agit de toute personne physique ressortissante d'un État membre, ou toute personne morale visée à l'article 48 du traité et établie dans un État membre, qui offre ou fournit un service.

Toutefois, l'article 2 de la directive **exclut explicitement douze types de services** de son champ d'application.

Les services exclus du champ d'application de la directive

Le paragraphe 2 de l'article 2 de la directive exclut de son champ d'application :

– les services d'intérêt général non économiques ;

– les services financiers ;

– les services et réseaux de communications électroniques ainsi que les ressources et services associés pour ce qui concerne les matières régies par cinq directives relevant du « paquet télécoms » ;

– les services dans le domaine des transports, y compris les services portuaires ;

– les services des agences de travail intérimaire ;

– les services de soins de santé ;

– les services audiovisuels, y compris les services cinématographiques et la radiodiffusion ;

– les activités de jeux d'argent ;

– les activités participant à l'exercice de l'autorité publique ;

– les services sociaux relatifs au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoins ;

– les services de sécurité privée ;

– les services fournis par les notaires et les huissiers de justice, nommés par les pouvoirs publics.

Le *Manuel relatif à la mise en œuvre de la « directive services »*, publié par la Commission en novembre 2007, précise la façon dont il convient d'appliquer ces exclusions.

Enfin, le paragraphe 3 de l'article 2 dispose que « *la présente directive ne s'applique pas en matière fiscale* ».

En principe, la « directive services » s'applique en complément du droit communautaire en vigueur. Son article 3 vise à régler les éventuels conflits entre ses dispositions et celles d'une autre norme de droit communautaire : « *Si les dispositions de la présente directive sont en conflit avec une disposition d'un autre acte communautaire régissant des aspects spécifiques de l'accès à une activité de services ou à son exercice dans des secteurs spécifiques ou pour des professions spécifiques, la disposition de l'autre acte communautaire prévaut et s'applique à ces secteurs ou professions spécifiques* ». La directive affirme ainsi la **primauté des textes communautaires sectoriels**.

Après ces dispositions générales (chapitre I[er]), la « directive services » comprend des dispositions relatives à :

– la simplification administrative (chapitre II) ;

– la liberté d'établissement des prestataires (chapitre III) ;

– la libre circulation des services (chapitre IV) ;

– la qualité des services (chapitre V) ;

– la coopération administrative (chapitre VI) ;

– le programme de convergence (chapitre VII).

Il convient de souligner les principaux points de ce texte.

L'article 5 de la directive pose le principe général de la **simplification des procédures administratives** : « *Les États membres examinent les procédures et formalités applicables à l'accès à une activité de service et à son exercice. Lorsque les procédures et formalités examinées en vertu du présent paragraphe ne sont pas suffisamment simples, les États membres les simplifient* ». Concrètement, il s'agit de limiter l'obligation d'autorisation préalable et d'introduire le principe de l'autorisation tacite des autorités compétentes après l'expiration d'un certain délai. Des exigences de forme ne doivent pas être imposées de manière générale (copie certifiée conforme par exemple). La Commission peut d'ailleurs établir des formulaires harmonisés au niveau communautaire.

Selon l'article 6 de la directive, les États membres veillent à ce que les prestataires puissent accomplir, par l'intermédiaire de **guichets uniques**, les procédures et formalités nécessaires à l'accès et à l'exercice de leurs activités de services. La mise en place de ces guichets uniques constitue une obligation de résultat imposée par la directive aux États membres. L'expression « guichet unique » signifie que chaque prestataire pourra s'adresser à un interlocuteur unique, qui jouera le rôle d'interface entre ce prestataire et les autorités nationales décisionnelles *(1)*, mais il pourra y avoir plusieurs « guichets uniques ». Les guichets uniques doivent fournir des informations facilement accessibles aux prestataires et destinataires de services.

Par ailleurs, l'ensemble des procédures et formalités relatives à l'accès à une activité de service et à son exercice doivent être effectuées

(1) L'article 6, paragraphe 2 de la directive dispose que « la création des guichets uniques n'a pas d'incidence sur la répartition des attributions et des compétences entre les autorités au sein de chaque système national ».

facilement, à distance et par voie électronique (Internet), par l'intermédiaire du guichet unique.

S'agissant de **la liberté d'établissement des prestataires**, les États membres doivent passer en revue leurs régimes d'autorisations existants et les rendre conformes aux dispositions des articles 9 à 13 de la directive. Concrètement, les États membres doivent identifier et recenser chaque régime d'autorisation en vigueur dans sa législation ou réglementation et évaluer ceux qui peuvent être maintenus, ceux qui doivent être modifiés et ceux qui doivent être supprimés. Le principe est que tout régime d'autorisation constitue désormais l'exception. Les régimes d'autorisation ne peuvent être maintenus que s'ils ne sont pas discriminatoires, s'ils sont justifiés par une raison impérieuse d'intérêt général et s'ils sont proportionnés. L'octroi d'une autorisation est soumis à des conditions et celles-ci ne doivent pas faire double emploi avec les exigences et les contrôles équivalents ou essentiellement comparables en raison de leur finalité, auxquels est déjà soumis le prestataire dans un autre État membre ou dans le même État membre. En principe, l'autorisation octroyée ne doit pas avoir une durée limitée.

L'article 14 de la directive dresse une liste des huit exigences que les États membres ne peuvent pas imposer à l'accès à une activité de service ou à son exercice (par exemple, conditions de nationalité ou de réciprocité ou encore tests économiques…). Si de telles exigences existent dans les législations nationales, elles doivent être supprimées. Quant à l'article 15, il établit une liste d'exigences à évaluer, sans suppression automatique et immédiate (par exemple, *numerus clausus*, détention du capital d'une société, nombre minimum de salariés, tarifs obligatoires…). Le résultat de l'évaluation conditionnera le sort de ces exigences : elles seront soit supprimées, soit remplacées par des dispositions compatibles avec la « directive services ».

En matière de **libre circulation des services**, le principe du pays d'origine a été remplacé par celui de la libre prestation des services. L'article 16 de la directive constitue le cœur du dispositif : « *Les États membres respectent le droit des prestataires de fournir des services dans un État membre autre que celui dans lequel ils sont établis. L'État membre dans lequel le service est fourni garantit le libre accès à l'activité de service ainsi que son libre exercice sur son territoire* ».

Ce principe connaît des dérogations de plusieurs types :

– des dérogations générales : l'application d'exigences nationales ne peut se justifier que si elle est nécessaire à la protection de l'ordre public, de la sécurité publique, de la santé publique ou de l'environnement ;

– quinze dérogations spécifiques (article 17), parmi lesquelles on trouve les services d'intérêt économique général, le détachement des travailleurs, la prestation de services par les avocats, le recouvrement judiciaire des dettes, la coordination des régimes de sécurité sociale, les transferts de déchets, les droits d'auteur… ;

– des dérogations individuelles (article 18) : « *uniquement dans des circonstances exceptionnelles* », un État membre peut prendre à l'encontre d'un prestataire ayant son établissement dans un autre État membre, des mesures relatives à la sécurité des services.

Les destinataires de services disposent également de droits. Ils ne peuvent se voir opposer des restrictions ni des mesures discriminatoires, et ont le droit d'obtenir un certain nombre d'informations.

La directive comprend également des dispositions (articles 22 à 27 et article 37) visant à encourager une haute **qualité des services** et à développer l'information et la transparence relative aux prestataires et à leurs services. Certaines mesures concernent également les destinataires des services, c'est-à-dire essentiellement les consommateurs. Par exemple, les États membres devront éliminer les restrictions inutiles à la communication commerciale. Ils pourront également instaurer des mesures volontaires d'amélioration de la qualité telles que des labels, des campagnes de sensibilisation, la diffusion de bonnes pratiques. Le traitement des plaintes devrait être amélioré. Enfin, des codes de conduite au niveau communautaire seront élaborés afin de favoriser la convergence des règles professionnelles au niveau européen, pour les agents immobiliers par exemple. Il s'agit également d'améliorer la confiance des destinataires dans les services offerts par les prestataires d'autres États membres.

En matière de **coopération administrative**, l'article 28 de la directive prévoit que les États membres se prêtent mutuellement assistance et prennent des mesures pour coopérer efficacement entre eux afin d'assurer le contrôle des prestataires et de leurs services. Du reste, ils fournissent, dans les plus brefs délais et par voie électronique, les informations demandées par d'autres États membres ou par la Commission. Ils communiquent à la Commission des informations sur les cas où d'autres États membres ne remplissent pas leur obligation d'assistance mutuelle. L'État d'établissement détient un pouvoir de contrôle, alors que celui dans lequel le prestataire se déplace a plutôt un droit de vérification. L'article 32 de la directive instaure un mécanisme d'alerte en vertu duquel les États membres doivent se transmettre les informations en cas de « *faits graves et précis en rapport avec une activité de service et susceptibles de causer un préjudice grave à la santé ou à la sécurité des personnes ou à l'environnement* ». Enfin, l'article 34 dispose que « *la Commission met en place, en coopération avec les États membres, un*

système électronique d'échange d'informations entre États membres, en tenant compte des systèmes d'information existants ». Il s'agit du projet IMI (*Internal Market Information System*) auquel la Commission travaille déjà (*cf*. le III du présent rapport).

Enfin, la directive comporte des dispositions relatives à un programme de convergence, en particulier à l'**évaluation mutuelle**. L'article 39 prévoit que, le 28 décembre 2009 au plus tard, soit à la date-limite de transposition, les États membres présentent un rapport à la Commission qui contient les informations relatives à plusieurs dispositions de la directive, en particulier les régimes d'autorisation et les exigences soumises à évaluation. Ces rapports sont transmis aux États membres qui, dans un délai de six mois, communiquent leurs observations sur chacun des rapports. Cette disposition est importante car elle incite les États membres à coopérer dans la mise en œuvre de la « directive services ». De façon concomitante, la Commission consulte les parties intéressées sur ces rapports. Un an plus tard, elle présente au Parlement européen et au Conseil un rapport de synthèse. Le 28 décembre 2011, et par la suite tous les trois ans, la Commission présente un rapport complet sur l'application de la « directive services », accompagné, le cas échéant, de propositions de modifications et de mesures supplémentaires concernant les questions exclues du champ d'application de la directive.

II. LES ENJEUX DE LA TRANSPOSITION POUR LA FRANCE

La transposition de la « directive services », par les perspectives qu'elle ouvre et par les modifications législatives et réglementaires qu'elle requiert, comporte des enjeux essentiels pour la France. Les dispositions de ce texte devraient contribuer à la croissance économique et à l'amélioration de l'emploi, et recèlent d'importantes opportunités en matière de réforme de l'État et de l'administration. Dans une circulaire du 22 novembre 2007, adressée aux directeurs de cabinet des membres du gouvernement, le directeur de cabinet du Premier ministre note ainsi que la transposition « *n'est pas exclusivement de nature juridique : aux côtés d'autres chantiers ouverts par le gouvernement,* [elle] *constitue une opportunité supplémentaire pour simplifier les procédures, diminuer les charges qui pèsent sur les entreprises, moderniser l'économie et développer la croissance et l'emploi* ».

Cette directive constitue une contribution fondamentale à la réforme en France.

A. LES ENJEUX ÉCONOMIQUES

La « directive services » doit permettre d'**accroître la compétitivité de l'économie européenne**. Elle constitue en effet l'instrument principal de la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne, qui a fixé l'objectif de transformer l'Union européenne en l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde à l'horizon 2010.

Le considérant 2 de la directive énonce ainsi l'objet économique de ce texte : « *Il est impératif d'avoir un marché des services concurrentiels pour favoriser la croissance économique et la création d'emplois dans l'Union européenne. À l'heure actuelle, un grand nombre d'obstacles empêchent, au sein du marché intérieur, les prestataires, notamment les petites et moyennes entreprises (PME), de se développer au-delà de leurs frontières nationales et de bénéficier pleinement du marché intérieur. La compétitivité mondiale des prestataires de l'Union européenne s'en trouve affectée. Un marché libre obligeant les États membres à supprimer les obstacles à la circulation transfrontalière des services, tout en renforçant la transparence et l'information pour les consommateurs, offrirait un plus grand choix et de meilleurs services, à des prix plus bas, aux consommateurs* ».

L'OCDE a dressé un constat identique sur les limites actuelles du marché des services. Dans une étude consacrée à l'économie de l'Union européenne, parue en septembre 2007, elle notait que « *le secteur des services*

est celui qui nécessite d'autres avancées dans le cadre du marché intérieur. Les marchés de services sont segmentés et les échanges de services entre les pays membres représentent moins de 5 % du PIB. Cette situation contribue à la faible croissance de la productivité dans le secteur ».

Or, comme le relève la Commission européenne dans sa communication du 20 novembre 2007, intitulée « *Un marché unique pour l'Europe du 21e siècle* » *(1)*, « *aujourd'hui, les services constituent la force économique dominante en Europe. Le secteur des services est à l'origine de 70 % du PIB, 68 % de l'emploi et 96 % des nouveaux postes de travail créés dans l'UE, mais de seulement 20 % des échanges intra-UE* ».

1. Les services : un atout de l'économie française à valoriser

La France est bien placée en matière de services.

Notre pays compte environ 1,03 million d'entreprises de services, qui produisent **45 % de la valeur ajoutée nationale** *(2)*. Les échanges extérieurs de services sont excédentaires à hauteur de 8,1 milliards d'euros. La France est d'ailleurs le 2e exportateur de services dans le monde, et le 1er en Europe. Elle est aussi le 4e fournisseur de services au monde. Entre 1978 et 2005, le secteur des services a connu un taux de croissance annuel moyen supérieur à celui de l'économie dans son ensemble, soit respectivement + 2,7 % et + 2,2 %.

Le secteur des services est le premier employeur de notre pays. Avec 8,3 millions d'emplois, dont 4 millions pour les services aux entreprises, il représente 34 % de l'emploi total. Entre 1978 et 2006, le secteur des services a créé 3,6 millions d'emplois, tandis que, sur la même période, l'industrie en perdait 1,99 million et l'agriculture 1,13 million. S'agissant des seuls services marchands, ils occupaient en 2006 le quart des emplois, soit la même proportion que l'industrie en 1978 *(3)*. Ce dynamisme des créations d'emplois dans le secteur des services se retrouve à court terme. Ainsi, sur 214 000 créations nettes d'emplois salariés entre fin mars 2006 et fin mars 2007, les trois quarts ont été engendrées par les activités de services, les services aux entreprises en particulier. Des difficultés de recrutement ont même été signalées dans des secteurs tels que les services informatiques, les banques et les activités de conseil.

---

(1) Document COM(2007) 724 final.
(2) Selon des chiffres communiqués par le Groupement des professions de services (GPS) et datant d'octobre 2007.
(3) INSEE Premières n° 1163, novembre 2007, Les ressorts de l'économie des services : dynamique propre et externalisation.

De surcroît, si la France avait le même taux d'emploi dans les services marchands que les États-Unis, les Pays-Bas ou le Royaume-Uni, elle compterait, respectivement, 1,9 million, 2,4 millions et 2,8 millions d'emplois supplémentaires dans ce secteur. Les services représentent ainsi un **gisement d'emplois considérable en France**.

Les créations d'entreprises de services ont progressé sensiblement en 2006, en particulier à partir du second semestre, avec un rythme de progression annuelle de 6,7 %. Cette tendance s'est confirmée au cours des premiers mois de 2007. Les secteurs des transports et des services aux particuliers en ont le plus bénéficié. Parallèlement, les défaillances d'entreprises de services ont reculé, également de 6,7 %.

La qualité de la transposition de la « directive services » doit permettre de valoriser cet atout de l'économie française. D'autant plus que les services sont essentiellement consommés par le secteur tertiaire : « *La demande venant des producteurs de services est à l'origine de l'expansion des services* » *(1)*.

Les entreprises de services en sont d'ailleurs parfaitement conscientes, et cela depuis longtemps. Dans un entretien accordé au quotidien *Les Échos*, le 17 février 2006, M. Georges Drouin, président du Groupement des professions de services (GPS), indiquait que la « directive services » « *représente une chance pour nos entreprises* ».

2. Une opportunité d'autant plus grande pour les petites et moyennes entreprises

Les entreprises de services françaises présentent une situation très hétérogène *(2)*. En effet, notre pays compte quelques très grands groupes de services, parmi les premiers non seulement au niveau européen, mais également mondial. Toutefois, environ 60 % de ces entreprises sont des PME.

Or, de manière générale, les PME françaises, qui sont environ 600 000 dans le secteur des services, présentent une certaine fragilité

(1) INSEE op. cit.

(2) Du reste, cette hétérogénéité se retrouve au niveau de la définition des PME. Selon une recommandation de la Commission européenne du 6 mai 2003, « la catégorie des micro, petites et moyennes entreprises (PME) est constituée des entreprises qui occupent moins de 250 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 50 millions d'euros ou dont le total du bilan annuel n'excède pas 43 millions d'euros ». Mais, dans cette catégorie des PME, une « petite entreprise » occupe moins de 50 personnes et a un chiffre d'affaires inférieur à 10 millions d'euros, tandis qu'une « micro-entreprise » occupe moins de 10 personnes et a un chiffre d'affaires inférieur à 2 millions d'euros.

économique. De ce point de vue, les comparaisons avec notre voisin allemand sont éclairantes. Notre pays compte trois fois moins de PME que l'Allemagne, et les PME françaises réalisent quatre fois moins d'opérations à l'international que les PME allemandes. Si l'environnement législatif et administratif explique en partie cette situation, d'autres facteurs doivent être recherchés, y compris en termes de comportements vis-à-vis de nouveaux marchés à conquérir.

« *L'ouverture à l'international des entreprises de services* »

Dans une étude de juillet 2006, l'INSEE notait que, « *en 2003, dans le champ des douze secteurs de services aux entreprises retenus dans cette étude, 9 % des entreprises exportent* », soit un gain de 3 points en neuf ans. La part des entreprises exportatrices est plus faible dans les services que dans l'industrie, puisque 27 % des entreprises des secteurs industriels exportent. Toutefois, contrairement au solde des échanges de biens, celui des services reste durablement excédentaire. Les entreprises qui exportent sont plus dynamiques que les autres entreprises de services, tant en termes d'accroissement du chiffre d'affaires que de créations d'emplois.

Selon la même étude, « *les entreprises de services qui exportent sont plutôt de grande taille* ».

Par ailleurs, « *les gros montants de recettes d'exportations sont de fait concentrés sur un petit nombre de grandes entreprises. La dimension de l'entreprise confère des pouvoirs économiques, notamment à l'exportation : part de marché, accès à l'information, taille critique suffisante pour agir sur le marché international* ».

Source : INSEE Premières n° 1090, juillet 2006.

Les PME françaises ayant des difficultés à se développer, en particulier parce qu'elles évoluent sur des marchés trop petits ou trop segmentés, la mise en œuvre de la « directive services » devrait favoriser leur développement européen et leur permettre de s'ouvrir à de nouveaux marchés. La directive leur apporte une aide indispensable pour faciliter leur établissement et leurs prestations à l'étranger.

Mais il est fondamental que les PME françaises et leurs dirigeants adoptent une **attitude « offensive » pour s'approprier les potentialités de la « directive services »**. Cette exigence peut être difficilement compatible avec les attitudes traditionnellement méfiantes en France à l'égard de la mondialisation.

De ce point de vue, on rappellera que, selon les résultats d'une enquête d'opinion menée en décembre 2006, 76 % des personnes interrogées au Royaume-Uni considéraient que le commerce international était bon pour l'économie, contre 64 % en France. De même, le Royaume-Uni est le seul des pays concernés par l'enquête, où une majorité des répondants considère que la croissance de la Chine aura un effet positif pour l'économie nationale (48 %, contre 44 % pour lesquels elle représente une menace). En France, cette proportion est respectivement de 26 % et 70 %.

Aussi, au Royaume-Uni, la transposition de la « directive services » est-elle appréhendée moins en termes de contraintes – les modifications législatives requises – qu'en termes d'opportunités – de nouveaux marchés à conquérir.

Les entreprises britanniques ont d'ailleurs immédiatement compris l'impact économique que recèle la « directive services ». C'est pourquoi elles attendent beaucoup de sa transposition. Les responsables britanniques rencontrés par votre rapporteur se sont tous montré préoccupés par la faible implication du secteur privé français dans la transposition. Ils ont également exprimé leurs craintes quant à un éventuel regain de protectionnisme tant en France qu'en Allemagne.

Il n'en demeure pas moins que, comme le notait l'OCDE dans son étude précitée du mois de septembre 2007 sur l'économie de l'Union européenne, « *la directive services devrait être considérée comme une étape sur la voie de la libéralisation, mais pas comme la fin du processus* ».

B. UNE OCCASION DE RÉFORMER L'ÉTAT ET L'ADMINISTRATION

Au-delà des enjeux économiques liés au secteur des services, la portée et l'impact prévisible de la « directive services » sont considérables en termes d'incitation à la modernisation du cadre administratif et réglementaire des États membres.

Cet aspect illustre l'ampleur de la tâche que représente la transposition de la « directive services ». Il ne s'agit pas seulement de transcrire les dispositions de ce texte dans le droit interne des États membres. Il convient d'aller au-delà en créant les conditions nécessaires au bon fonctionnement d'un marché unique des services, mais aussi en veillant à la mise en œuvre effective des mesures prises et à la conformité des comportements des entreprises et des administrations. De ce point de vue, selon le classement 2007 de la Banque mondiale, le Royaume-Uni se situe au 6e rang mondial des États facilitant la conduite des affaires, tandis que la France occupe le 31e rang.

Comme l'ont indiqué des fonctionnaires de la Commission européenne à votre rapporteur, **la transposition de la « directive services » est une « *occasion en or pour réformer L'État* »**, tant son format que ses missions.

1. La simplification administrative

La « directive service » impose aux États membres de procéder à un passage en revue, ou *screening*, de leur législation, par rapport à ses dispositions.

Ils devraient mettre à profit cet exercice pour **moderniser et simplifier leur législation**, notamment dans la perspective de la mise en place d'un véritable marché unique des services (article 5 de la directive), et éviter l'écueil d'une transposition « par le bas », qui consisterait à simplement justifier les dispositifs existants au regard de la directive. Mme Evelyne Gebhardt, qui avait rapporté la proposition de directive au Parlement européen, a d'ailleurs souligné le **rôle de ce texte dans l'adaptation de la législation à la mondialisation**.

Naturellement, la politique de simplification administrative a débuté avant la transposition de la « directive services », mais celle-ci accélère ce processus. Par exemple, pour le ministère britannique de l'industrie, la transposition de cette directive devrait considérablement faciliter l'objectif gouvernemental d'une réduction de 25 % des formalités administratives.

Des bénéfices plus larges peuvent être attendus de cet exercice d'introspection qu'est le *screening*. Dans le meilleur des cas, il peut en effet inciter chaque administration, notamment au niveau central, à réformer son fonctionnement.

2. Les incertitudes entourant les guichets uniques

La « directive services » prévoit la mise en place de guichets uniques (article 6), des informations facilement accessibles par ces guichets (article 7) et la possibilité d'effectuer, par l'intermédiaire des guichets, des procédures à distance et par voie électronique (article 8). Cette question constitue l'**un des principaux aspects de la transposition** de la directive et exige de la part des États membres une préparation lourde et des efforts importants. Elle doit illustrer concrètement la simplification des démarches administratives.

Naturellement, les guichets uniques ne doivent concerner que les procédures entrant dans le champ de la directive. Ils ne visent donc ni les procédures fiscales ni les procédures sociales, ce qui n'empêche pas les États membres qui le souhaiteraient d'aller au-delà des exigences de la directive.

Celle-ci impose aux États membres une **obligation de résultat**, mais leur laisse une grande latitude en matière de mise en œuvre et n'entre pas dans le détail des modalités pratiques, la structure chargée de mettre en place les guichets uniques par exemple. Ceux-ci peuvent être assurés par l'État ou par délégation à un prestataire privé.

Tous les États membres n'ont pas la même conception des guichets uniques et de leur rôle. La réunion du groupe d'experts européen du 15 février 2007, après une présentation de l'existant ou des projets par six États membres, dont la France, a pu constater la grande variété des situations, tous n'ayant manifestement pas les mêmes ambitions pour leurs guichets uniques. De surcroît, l'organisation territoriale de ceux-ci pose des difficultés supplémentaires dans les États fédéraux.

De même, l'implication du secteur privé dans leur mise en œuvre est plus ou moins importante : elle serait plus grande aux Pays-Bas et en Suède, ce pays souhaitant développer ses guichets uniques à partir du réseau SOLVIT *(1)* ; elle serait plus faible dans les pays du sud.

En France, la question de la structure qui assurera la mise en place et le fonctionnement des guichets uniques n'a pas encore été tranchée. Du reste, le 5 octobre 2007, lors d'une réunion ultérieure du groupe d'experts européen, il a été constaté que la plupart des États membres n'avaient pas pris de décision formelle définitive sur l'architecture, le nombre et le rôle exact des guichets uniques.

Notre pays dispose toutefois d'un **avantage** en la matière **avec son réseau de centres de formalités des entreprises (CFE)**, liés aux chambres de commerce et d'industrie, qui, bien que perfectible, pourrait jouer le rôle de

---

(1) SOLVIT est un réseau de résolution de problèmes en ligne, qui fonctionne depuis juillet 2002 : les États membres y coopèrent pour régler, de façon pragmatique, les problèmes résultant de la mauvaise application de la législation du marché intérieur par les autorités publiques. Il existe un centre SOLVIT dans chaque État membre. Les centres SOLVIT peuvent contribuer à traiter les plaintes émanant à la fois des citoyens et des entreprises. Ces centres font partie de l'administration nationale et s'engagent à fournir gratuitement des solutions à des problèmes concrets dans un délai de dix semaines. SOLVIT est géré par les États membres, mais la Commission européenne fournit les installations et, si besoin, propose une assistance pour accélérer la résolution des problèmes. Elle transmet également certaines des plaintes officielles qu'elle reçoit au système SOLVIT lorsqu'il existe de bonnes chances de régler le problème en question sans engager d'action en justice.

porteur de projet des guichets uniques. Rappelons qu'aujourd'hui, une entreprise peut être créée en 48 heures en France.

Les centres de formalités des entreprises :
préfiguration des futurs guichets uniques français ?

Les centres de formalités des entreprises ont été créés en 1981. Ils sont aujourd'hui régis par les dispositions des articles R. 123-1 à R. 123-30 du code du commerce.

Ils permettent aux entreprises de souscrire en un même lieu et sur un même document les déclarations relatives à leur création, aux modifications de leur situation ou à la cessation de leur activité auxquelles elles sont tenues par les lois et règlements en vigueur.

L'existence de ces centres évite aux entreprises la multiplication des démarches auprès d'organismes distincts (greffe du tribunal de commerce, chambre de métiers et de l'artisanat, URSSAF et autres organismes sociaux concernés, INSEE, services fiscaux...). Les CFE assurent le contrôle formel et la transmission des déclarations et pièces justificatives aux destinataires des formalités. La confidentialité des informations recueillies est assurée.

Les CFE ont donc un rôle de :

– centralisation des déclarations ;

– contrôle formel des documents présentés ;

– transmission de l'ensemble des pièces aux organismes destinataires qui s'assurent de leur régularité et de leur validité.

La compétence catégorielle des CFE dépend de la forme juridique et des activités de l'entreprise concernée. Par exemple, un commerçant doit s'adresser à la chambre de commerce et d'industrie, et un artisan à une chambre de métiers et de l'artisanat. Une société civile et un établissement public à caractère industriel et commercial doivent s'adresser au greffe du tribunal de commerce, un agriculteur à la chambre d'agriculture et un membre d'une profession libérale à l'URSSAF. En outre, chaque CFE est compétent à l'égard des entreprises dont le siège, le principal établissement ou l'établissement secondaire, concerné par la formalité, est situé dans son ressort.

Lorsqu'une société commerciale étrangère ouvre son premier établissement en France, elle doit s'adresser à un CFE.

Source : www.annuaire-cfe.insee.fr

Certes, la répartition des compétences actuelle est complexe. En outre, les CFE ne sont pas compétents pour tous les régimes d'autorisation existants et ont des modalités de fonctionnement différentes. Bien que leurs utilisateurs expriment parfois des critiques sur leur efficacité, les CFE n'en constituent pas moins l' « embryon » de ce que pourraient être les guichets uniques prévus par la « directive services ». De surcroît, il n'existe guère

d'alternative crédible aux CFE. En particulier, il paraît exclu que les services de l'État assurent les fonctions de guichets uniques.

La question des guichets uniques soulève néanmoins de **multiples difficultés** qui, compte tenu de l'unanimité qu'avait initialement rencontrée cette proposition, n'avaient probablement pas été perçues lors de l'adoption de la directive. Ces difficultés tiennent notamment au caractère plus ou moins large du champ de compétences des guichets uniques, à leur répartition sur le territoire, au délai de réponse dans les différents États membres, à la langue utilisée, au choix d'un guichet « tout électronique » ou d'un point de contact physique complémentaire, mais aussi à la responsabilité quant à la fiabilité des informations qui y seront délivrées et donc aux sanctions en cas d'information erronée. Par ailleurs, les guichets uniques pourront-ils également prendre directement des décisions ou se limiteront-ils à délivrer des informations ? Leurs services seront-ils gratuits ou payants ?

Aucune réponse claire n'a pour l'instant été apportée à ces questions. Quelques principes de base peuvent toutefois être avancés :

– le point de vue du prestataire de service doit être privilégié en termes de formalités à accomplir. Le guichet unique doit aller au-delà de la simple information ;

– mettre en réseau les guichets uniques tant au plan national qu'entre États membres ;

– le mode de gestion retenu (externalisation ou non) doit être neutre pour l'utilisateur.

En outre, les autorisations délivrées par les collectivités territoriales ne seront probablement pas prises en compte par les guichets uniques. Ceux-ci devraient se limiter en la matière à des informations générales sur les contacts à prendre au niveau local.

L'Inspection générale des finances et l'Inspection générale de l'administration, auxquelles avait été confiée une mission sur les options envisageables pour développer les guichets uniques, a rendu son rapport à la ministre de l'économie, des finances et de l'emploi, en novembre 2007. Ce rapport doit donner lieu à une réflexion interne à Bercy, en particulier au niveau de la direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales (DCASPL), qui exerce la tutelle sur les chambres de commerce et d'industrie, et de la direction générale de la modernisation de l'État (DGME), en charge de l'administration électronique et de la simplification, afin d'étudier la structure la plus pertinente. Puis une série de réunions interministérielles doivent avoir lieu sur ce sujet.

Il est fort probable que **la mise en place des guichets uniques sera de toute façon graduelle**. Les guichets pourraient, dans un premier temps, ne concerner que 80 % des procédures, l'État membre présentant un calendrier des travaux restant à accomplir pour aboutir à la totalité des procédures.

3. Un contexte favorable en France

La dynamique « antibureaucratique » de la « directive services » devrait être accentuée par un contexte favorable à la réforme de l'État et de l'Administration dans notre pays.

Ce contexte est marqué par au moins trois initiatives récentes :

● La réduction des charges administratives

Le 24 janvier 2007, la Commission européenne a établi un programme d'action pour la réduction des charges administratives dans l'Union européenne, qui s'inscrit dans son programme « Mieux légiférer ». Il s'agit à la fois de mesurer les coûts administratifs supportés par les entreprises et d'identifier et réduire les charges administratives superflues.

Les charges administratives se traduisent en effet par une perte de productivité et de compétitivité. Selon des données collectées par les autorités néerlandaises, les coûts administratifs représenteraient 3,5 % du PIB de l'Union européenne *(1)*.

La Commission européenne propose de fixer comme objectif global pour l'ensemble de l'Union la **réduction d'ici 2012 de 25 % des charges administratives imposées aux entreprises**. Elle estime qu'atteindre un tel objectif se traduirait par une augmentation du PIB européen d'environ 1,5 %, soit 150 milliards d'euros.

Le Conseil européen des 8 et 9 mars 2007 a approuvé cet objectif et a **invité les États membres à fixer des objectifs nationaux d'ambition comparable**.

Lors du Conseil des ministres du 23 janvier dernier, le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, M. Éric Woerth, a présenté une communication concernant les premières mesures de réduction des charges administratives. L'objectif fixé par le gouvernement est ambitieux, puisque la réduction de 25 % de la charge administrative doit être atteinte d'ici 2011, soit avec un an d'avance par rapport à l'échéance fixée par

(1) cf. le site Internet du ministère de l'économie, des finances et de l'emploi.

les institutions communautaires. Il s'agit de la charge engendrée par les 1 000 procédures administratives considérées comme les plus lourdes et les plus irritantes pour les entreprises. Selon le ministère, « *un recensement de l'ensemble des obligations administratives auxquelles sont soumises les entreprises a été réalisé pour la première fois de l'histoire administrative* ». Le coût de 200 d'entre elles, en particulier dans les domaines du bâtiment et des transports, a été mesuré : elles représentent une charge annuelle de près de 2,2 milliards d'euros. Des simplifications ont d'ores et déjà été engagées pour plus de 70 d'entre elles, pour un gain annuel attendu de 570 millions d'euros.

Les premières réformes des procédures relatives aux particuliers ont été engagées, notamment après une consultation du public sur Internet. Les entreprises seront également appelées à se prononcer grâce à une consultation en ligne.

Le gouvernement a annoncé l'examen d'un projet de loi de simplification, qui doit être présenté au premier semestre 2008.

● La révision générale des politiques publiques

Le président de la République, pendant la campagne électorale, avait pris l'engagement d'une profonde réforme de l'État. Celle-ci doit résulter de la révision générale des politiques publiques, qui a été présentée par le Premier ministre en Conseil des ministres, le 20 juin 2007, puis effectivement lancée le 10 juillet.

L'objectif de ce qu'il est convenu d'appeler la RGPP est de « *maîtriser et rationaliser les dépenses publiques tout en améliorant la qualité des politiques publiques* ».

Concrètement, 200 auditeurs, issus des corps d'inspection de l'administration et de cabinets privés, réunis au sein de 26 équipes d'audit, passent au crible les missions et les dépenses des administrations.

La première phase des travaux d'audit a eu lieu entre juillet et décembre 2007. Elle a été conclue par un discours du président de la République à l'occasion de l'installation du Conseil de modernisation des politiques publiques, le 12 décembre 2007. Le pilotage de la RGPP est assuré par un comité de suivi, et coordonné par M. Éric Woerth, qui en est le rapporteur général. Le diagnostic et la définition des recommandations doivent se poursuivre jusque mai-juin 2008. Puis est prévue la présentation au Parlement d'un projet de loi de finances pluriannuel 2009-2011.

La fusion de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique et celle de l'ANPE et de l'UNEDIC, qui

s'accompagnent de la mise en place d'un guichet unique, constituent les deux réformes pilotes de la RGPP.

● **Le rapport Attali**

Le 11 juillet 2007, le président de la République et le Premier ministre chargeaient M. Jacques Attali de présider une commission dite « commission pour la libération de la croissance française », chargée de faire des propositions pour accroître le potentiel de croissance de notre pays. On notera que Mme Evelyne Gebhardt est membre de cette commission.

Parmi les objectifs assignés à cette commission, figurent la dynamisation du marché des biens et services, mais aussi les simplifications administratives.

Le 23 janvier dernier, la commission Attali a présenté 316 propositions pour relancer la croissance. Pour « *étendre et mieux organiser la concurrence* », le rapport propose notamment de réformer les professions aujourd'hui réglementées. Le premier des onze principes pour conduire la réforme consiste, selon le rapport, à « *transposer et mettre en œuvre sans délai la « directive services » pour toutes les professions relevant de son champ* ». La proposition n° 238 de la commission est de « *transposer toute directive européenne dans les plus brefs délais, sans exception* ».

Il convient de prendre garde à ce que la concomitance de ces différentes initiatives, qui ont certes le même esprit mais pas forcément le même champ, ne fasse perdre de vue la cohérence d'ensemble de l'objectif poursuivi et, *in fine*, ne brouille l'objet de la « directive services » au sein de l'Administration.

III. LES MODALITÉS DE LA TRANSPOSITION

L'article 44 de la « directive services » prévoit que les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, règlementaires et administratives nécessaires à sa **transposition avant le 28 décembre 2009**.

A. LE RÔLE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

Conformément à sa déclaration mentionnée dans un document du Conseil du 14 juillet 2006, « *au plus tard un an avant la date de la transposition, la Commission apportera une assistance aux États membres pour la mise en œuvre de la* [« directive services »]*, notamment pour les procédures prévues à l'article 39, paragraphes 1 à 5* » relatif à l'évaluation mutuelle.

L'importance et la complexité de la transposition de la « directive services » ont en effet conduit la Commission européenne à prendre toute une série de mesures d'accompagnement en direction des États membres, qui revêtent principalement deux formes : la coordination de la réflexion et des travaux des États membres d'une part, une assistance en vue de la transposition d'autre part. La Commission n'a pas caché qu'elle devait faire preuve de « *dirigisme* » envers les États membres en vue de la transposition de cette directive.

1. La coordination des travaux des États membres

Les travaux préalables à la transposition de la « directive services » sont l'occasion de multiples réunions internes aux États membres, mais doivent également conduire ceux-ci à des rencontres régulières afin d'évoquer l'état d'avancement de chacun d'eux et d'échanger sur les problèmes identifiés et les solutions envisageables.

La Commission assure la coordination de ces travaux depuis qu'en mars 2007, M. Charlie McCreevy, commissaire européen chargé du marché intérieur et des services, avait écrit aux ministres du Conseil compétitivité pour leur proposer l'aide de la Commission. Dans sa lettre, le commissaire européen appelait également l'attention des ministres sur la nécessité d'attribuer une priorité politique à cette transposition et de lui consacrer les ressources nécessaires, notamment en désignant une personne de contact au sein des ministères compétents.

La coordination des travaux des États membres par la Commission prend plusieurs formes.

D'abord, la Commission organise des **réunions bilatérales** entre ses services et ceux de l'État membre concerné (on parle de « tournée » de la Commission), au cours desquelles elle rencontre l'ensemble des ministères impliqués dans la transposition, afin de sensibiliser un maximum d'administrations nationales.

La réunion avec les autorités françaises a eu lieu le 20 juillet 2007. Elle a été relativement tardive puisque, au 13 juin, la Commission s'était déjà rendue dans 18 États membres. De même avait-elle déjà rencontré à plusieurs reprises les autorités allemandes et italiennes.

Par ailleurs, la Commission a également constitué un **groupe d'experts**, qui réunit à Bruxelles, environ tous les deux mois, sur la base du volontariat, les fonctionnaires nationaux compétents sur les sujets à l'ordre du jour de la réunion.

Les réunions du groupe d'experts européen en 2007

Le groupe d'experts constitué à l'initiative de la Commission s'est réuni six fois au cours de l'année 2007, sur les sujets suivants :

– 15 février : guichets uniques

– 22 mars : télé-procédures

– 15 mai : *screening* et processus d'évaluation mutuelle

– 28 juin : coopération administrative

– 5 octobre : guichets uniques, projet de modèle du rapport prévu à l'article 39 de la directive et qualité des services

– 26 novembre : télé-procédures.

Ce groupe d'experts est une structure informelle qui ne relève pas des procédures de comitologie traditionnelles de l'Union européenne. Il s'agit d'accompagner les États membres par un échange des bonnes pratiques et des expériences nationales, mais en aucun cas d'évoquer d'éventuels problèmes d'interprétation de certaines dispositions de la directive. À cette occasion, la Commission peut présenter son point de vue ou rappeler un certain nombre d'observations qui servent de principes directeurs à la transposition au niveau national. Certains États membres présentent l'organisation administrative

qu'ils ont installée pour transposer ou la méthodologie retenue. Ces réunions sont globalement très appréciées de leurs participants.

Autre initiative, la Commission a élaboré une **base Intranet** avec les États membres, qui comporte notamment les documents les plus importants ainsi que des fiches pratiques de type questions/réponses destinées aux autorités nationales.

Enfin, la Commission conduit des **consultations publiques**. Au mois de juin 2007, elle a ainsi ouvert une consultation, jusqu'au 30 juillet, en vue d'élaborer des codes de conduite prévus par l'article 37 de la directive, destinés à améliorer la qualité des services. Par le biais d'un questionnaire en ligne, elle a invité les associations professionnelles à s'exprimer sur la meilleure façon d'élaborer de tels codes de conduite.

Le 26 novembre 2007, la Commission a présenté aux membres de la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs du Parlement européen l'état des lieux de la transposition, estimant à cette occasion que, grâce aux travaux préalables à la transposition proprement dite, « *un tiers du chemin* » avait déjà été accompli.

2. L'assistance aux États membres

L'article 34 de la directive impose à la Commission, en coopération avec les États membres, l'obligation de mettre en place un système électronique d'échanges d'informations entre États membres, en tenant compte des systèmes d'information existants.

La Commission a engagé des travaux en vue d'instaurer ce système, dénommé *Internal Market Information System* (IMI), conçu comme un instrument horizontal d'appui pour l'ensemble des législations relatives au marché intérieur. De ce point de vue, l'IMI contribue à préparer la transposition de la « directive services », mais son champ est plus large et les informations recueillies serviront également à d'autres politiques, à la reconnaissance des qualifications professionnelles notamment.

L'IMI, actuellement en cours de développement, doit permettre l'échange électronique d'informations entre autorités nationales compétentes, y compris au niveau local, destiné à faciliter l'identification des interlocuteurs pertinents dans les autres États membres et de communiquer avec eux de manière rapide et efficace. Il s'agit d'un modèle de messages à structure prédéterminée, au contenu standardisé, et fonctionnant, le cas échéant, avec l'aide de traductions automatiques permettant de réduire les problèmes liés à l'utilisation de différentes langues. L'IMI comportera des mécanismes

complémentaires destinés à assurer le bon fonctionnement de la coopération administrative, qui aura ainsi une traduction concrète, par exemple des échanges électroniques de fichiers, de documents, de certificats…

La mise en place de l'IMI va demander des efforts considérables tant à la Commission qu'aux États membres, et suppose une collaboration étroite entre les différents acteurs du marché intérieur. Plusieurs réunions bilatérales spécifiques à l'IMI ont déjà été tenues au cours des deux dernières années.

Le système IMI devrait d'abord faire l'objet, début 2008, d'un projet pilote qui concernerait quatre professions au niveau de l'Union européenne, qui entrent dans le champ de la directive relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles : les médecins, les pharmaciens, les comptables et les kinésithérapeutes. Il est prévu que l'IMI soit ensuite étendu à l'ensemble des professions couvertes par cette directive, avant de l'être au champ de la « directive services » à la date de transposition de celle-ci. Toutefois, le démarrage du projet pilote aurait pris du retard.

Par ailleurs, la Commission a élaboré un **guide pratique de transposition**, qui peut être comparé à un *vademecum*.

C'est en novembre 2007, avec quelques semaines de retard, qu'elle a publié la version française de son *Manuel relatif à la mise en œuvre de la « directive services »* de 85 pages, qui a pour objet d' « *apporter aux États membres une assistance technique dans le processus de mise en œuvre et fait partie d'un ensemble de mesures d'accompagnement concrètes que la Commission entend prendre pour prêter assistance aux États membres* ». Dépourvu de valeur juridique, ce *Manuel* « *n'impose pas une méthode unique de mise en œuvre. Il s'efforce, en revanche, de décrire des manières appropriées de transposer la directive et attire l'attention sur des éléments importants de la mise en œuvre. Il s'appuie sur des discussions préliminaires avec les États membres et tente d'apporter des réponses aux questions qu'ils ont déjà soulevées ou qui peuvent être aisément anticipées* ». Il pourra éventuellement être complété.

La Commission a insisté sur le fait que ce *Manuel* n'avait pas vocation à régler tous les problèmes et qu'il ne devait pas être considéré comme une communication interprétative de sa part.

Dans ce document, la Commission note que la directive « *s'applique à tous les services qui ne sont pas explicitement exclus de son champ d'application* ». La question des services sociaux, en principe exclus, a suscité certaines inquiétudes, en particulier de Mme Evelyne Gebhardt, qui a indiqué : « *J'ai l'impression très claire que la Commission européenne veut, par le biais de ce manuel, réintroduire ses propres pensées que le PE avait*

éliminées » *(1)*. Toutefois, la Commission a cherché à calmer les esprits. Lors de la réunion susmentionnée avec la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs du Parlement européen, le 26 novembre 2007, elle a en effet affirmé que son *Manuel* n'avait aucune portée interprétative et que seule la CJCE était compétente en matière d'interprétation des textes communautaires, ce qui a visiblement rassuré Mme Gebhardt.

B. LES INQUIÉTUDES SUSCITÉES PAR LES TRAVAUX DE TRANSPOSITION EN FRANCE

L'attitude des pouvoirs publics français vis-à-vis de la transposition de la « directive services » relève du **paradoxe**. En effet, alors que les travaux en vue de cette transposition ont été volontairement engagés rapidement et qu'un calendrier ambitieux a été fixé afin de parvenir à la délibération d'un projet de loi en Conseil des ministres d'ici juin 2008, le processus est resté, de longs mois durant, au « point mort ».

Si le gouvernement estime que le délai initial sera tenu, il convient de rester vigilant afin d'éviter que, compte tenu de l'importance des enjeux, la transposition ne soit réalisée « à la va-vite ». Alors que la France a été l'un des États membres les plus actifs au cours des négociations sur la « directive services », il ne faudrait pas qu'elle ne fasse pas partie des plus impliqués au moment de la transposition.

1. L'organisation administrative en vue de la transposition

Les premiers travaux de transposition de la « directive services » en France ont été engagés rapidement.

En effet, la coordination des travaux de transposition a été confiée au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, dès le 22 juin 2006, lors de la réunion du comité interministériel sur l'Europe, soit avant l'adoption définitive de la directive. Une première réunion de coordination consacrée à cette transposition a eu lieu le 30 janvier 2007.

Par lettre du 12 mars 2007, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, alors M. Thierry Breton, a confié le pilotage des travaux de transposition à Mme Marie-José Palasz, chef de mission de contrôle général économique et financier, étant précisé que chaque ministère reste seul responsable de l'élaboration et de l'adoption des règles normatives requises par la transposition. Le ministre décrivait la mission de Mme Palasz en ces

(1) Interview à Europolitique n° 3414, 16 novembre 2007.

termes : « *En lien avec les services du Premier ministre, vous veillerez à définir avec les autres ministères concernés et naturellement avec les directions du MINEFI, les modalités pratiques du suivi de cette transposition ainsi que les outils techniques indispensables (tableau de concordance - tableau de suivi). Vous organiserez le suivi de l'effectivité de leur mise en œuvre et la cohérence des travaux ainsi effectués. Vous veillerez à la coordination des initiatives susceptibles d'être prises auprès des instances communautaires et contribuerez à la définition des positions exprimées auprès d'elles* ». Le même jour, une note du directeur de cabinet du ministre demandait la désignation, au sein des services du ministère, d'un correspondant chargé du suivi de ce dossier.

Concrètement, Mme Palasz a constitué une **cellule de pilotage** de la transposition, qui compte seulement trois personnes. Le Secrétariat général du gouvernement (SGG) et le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) lui apportent leur concours. Elle reçoit également l'assistance de la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances, qui a par exemple rédigé un *vademecum* sur le passage en revue et la justification des régimes d'autorisation et autres exigences nationales en vue de la transmission à la Commission européenne du rapport prévu à l'article 39 de la directive.

Des correspondants ont également été désignés au sein des ministères concernés, le plus souvent le directeur des affaires juridiques, comme à la défense, à l'intérieur, à l'éducation nationale, aux transports, à l'agriculture, ou son représentant, comme au ministère de la justice, ou un sous-directeur, aux affaires étrangères par exemple, voire un chef de bureau, comme au ministère des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat. La désignation de ces correspondants uniques a été laborieuse. Les fonctionnaires en charge de la négociation de la directive n'étant pas les mêmes que ceux appelés à la mettre en œuvre, l'identification des bons interlocuteurs a été délicate.

Ces correspondants se réunissent au sein d'un **groupe de travail interministériel** chargé de la préparation de la transposition, présidé par Mme Palasz, qui a été confirmée dans ses fonctions après le changement de gouvernement au printemps 2007.

Des réunions bilatérales peuvent également être organisées entre la cellule de pilotage et un ministère en cas d'interrogations spécifiques au champ de compétences de celui-ci.

Enfin, à la fin mai 2007, un site Extranet était mis à la disposition des administrations, techniquement prêt à recueillir des documents tels que des fiches techniques.

D'autres États membres ont fait des choix différents pour la structure administrative chargée de la transposition. Des services *ad hoc* ont en effet été créés et se sont vu affecter des moyens humains spécifiques.

Par exemple, aux Pays-Bas, le responsable de la transposition dirige une équipe de douze personnes. Tel est également le cas au Royaume-Uni.

La structure administrative chargée de la transposition de la « directive services » au Royaume-Uni

Le ministère de l'industrie, le *Department for Business Enterprise and Regulatory Reform*, coordonne les travaux de transposition au sein de l'administration britannique, des collectivités territoriales et des autorités de régulation.

Cette coordination est assurée par un comité de pilotage (*Project Board Commitee*), composé de plusieurs hauts fonctionnaires issus des différents ministères concernés, d'un représentant de la *Better Regulation Commission (1)*, des associations de consommateurs, d'un représentant des grandes entreprises et d'un autre des PME.

Par ailleurs, un groupe de liaison (*Stakeholder Advisory Group*) a été constitué au plan national avec les associations professionnelles représentatives, les syndicats et les associations de consommateurs.

Le ministère utilise l'ensemble des moyens modernes de communication afin de nourrir le débat sur la directive et ses enjeux. Ainsi, dès 2004, 200 représentants d'entreprises et de syndicats ont assisté à une présentation de la proposition de directive par les services de la Commission européenne, qui a été suivie de cinq réunions similaires en région.

En France, les collectivités territoriales n'ont, jusqu'ici, été impliquées ni dans la perception des enjeux ni dans les travaux de transposition, du moins pour l'instant. Elles auraient pourtant besoin de participer à ces travaux, d'autant plus qu'elles seront également concernées par les dispositions de la directive relatives à la coopération administrative.

2. Le calendrier de la transposition sera-t-il tenu ?

Officiellement, il est prévu qu'un projet de loi de transposition soit délibéré en Conseil des ministres d'ici le mois de juin 2008, avec

(1) Cette commission est un organe consultatif indépendant créé en 2005, composé de quinze membres d'origines variées, dont la vocation est de conseiller le gouvernement pour réduire les charges législatives et administratives non indispensables et s'assurer que la réglementation est proportionnée, cohérente, transparente et adaptée.

l'objectif d'adopter définitivement le texte avant la fin de l'année, c'est-à-dire pendant la présidence française de l'Union européenne.

Un tel calendrier signifierait que la « directive services » serait transposée un an avant l'échéance légale. Or, en France, les transpositions interviennent généralement trop tard plutôt que trop tôt. Dans son rapport public 2007, consacré au thème *L'administration française et l'Union européenne. Quelles influences ? Quelles stratégies ?*, le Conseil d'État rappelle que « *le délai de transposition* [en France] *reste un des plus longs de toute l'Union européenne : il est en moyenne de 15 mois à comparer aux 4 mois constatés pour la Finlande ou le Danemark. De plus, il est rare, voire exceptionnel, que la transposition soit effectuée dans les délais sur lesquels, pourtant, la France s'est engagée lors de l'adoption de la directive* ».

La question de la capacité à tenir ce calendrier très ambitieux paraît donc légitime. La réponse est loin d'être évidente.

Une fois les premières décisions prises relativement vite, **le démarrage des travaux a ensuite été fort lent, très probablement en raison des échéances électorales**, nombreuses en 2007 - élections présidentielle en avril/mai et législatives en juin, puis formation du gouvernement et constitution des cabinets.

En outre, certains fonctionnaires en poste au moment de la négociation de la directive ont pu avoir changé d'affectation depuis lors, ce qui ne facilite pas la compréhension de ce texte au sein des ministères.

Plusieurs ministères n'étaient pas représentés lors de la première réunion du groupe de travail interministériel, le 5 avril 2007, faute d'avoir désigné un correspondant à cette date. Une deuxième réunion a dû être organisée le 26 avril.

De surcroît, **le calendrier initialement arrêté pour assurer la transposition paraissait peu réaliste**, compte tenu de l'ampleur de la tâche.

D'après le compte rendu de la réunion du groupe de travail interministériel du 5 juillet 2007, il était en effet prévu :

– de remettre au cabinet du Premier ministre une liste « *la plus exhaustive possible* » des secteurs d'activité couverts par la directive, dès le 15 juillet ;

– de transmettre à Matignon, le 30 septembre, le recensement des régimes d'autorisations avec les justifications de maintien ou les propositions de modifications exigées ;

– de préparer un avant-projet de loi pour le 31 octobre ;

– d'engager à l'automne la concertation avec les professionnels, des contacts devant être pris dès le mois de juillet avec les professions concernées par la directive relative aux qualifications professionnelles.

De fait, ce calendrier, très ambitieux, n'a pu être tenu. Le SGG n'avait d'ailleurs pas caché son scepticisme sur son caractère peu réaliste.

La circulaire que le directeur de cabinet du Premier ministre a adressée, le 22 novembre 2007, à ses collègues, fixe au 15 janvier 2008 la date à laquelle Mme Palasz doit remettre ses conclusions concernant le recensement des régimes d'autorisations, soit trois mois et demi après la date initialement envisagée. Si ces conclusions ont bel et bien été rendues dans les délais, les travaux de recensement au sein des ministères étaient loin d'être achevés au 15 janvier. De même, la consultation des professionnels sur les projets de textes législatifs et réglementaires, d'abord prévue à l'automne 2007, n'est plus annoncée qu'à la fin du premier trimestre 2008, même si elle peut être engagée plus tôt.

La question du respect par la France des échéances qu'elle s'est fixées pour transposer la « directive services » est donc posée.

Notre pays ne figure d'ailleurs pas parmi les États membres les plus avancés pour transposer cette directive.

D'après la Commission européenne, l'Autriche, les Pays-Bas, les pays scandinaves ou encore le Royaume-Uni seraient plus en avance que la France[1]. Ces pays seraient également plus soucieux de l'état d'avancement de la transposition dans les autres États membres, dont dépendra effectivement la qualité de l'établissement de leurs propres prestataires de services. Ainsi la *Confederation of British Industry* (CBI), l'équivalent britannique du MEDEF, a-t-elle fait part des préoccupations des entreprises britanniques quant au retard que prendrait tel ou tel État membre pour transposer la directive, d'autant plus que les entreprises de cet État trouveraient un contexte favorable au Royaume-Uni, alors que les entreprises britanniques à l'étranger seraient pénalisées.

Mme Palasz a néanmoins relativisé l'avance du Royaume-Uni, estimant que l'appréciation flatteuse portée sur ce pays relevait d'un habile affichage, éloigné de la réalité des mesures prises en vue de la transposition. Elle a notamment rappelé que la Commission européenne s'était montrée critique sur les projets britanniques en matière de guichets uniques, conçus

(1) Au Royaume-Uni, aucune date pour l'examen au Parlement du texte de transposition n'aurait encore été fixée.

comme de simples portails informatifs. Il est vrai que la Commission incite fortement les États membres à mettre en place des guichets uniques transactionnels (ou décisionnels), ce que certains d'entre eux, dont le Royaume-Uni, jugent peu réaliste dans les délais impartis.

En revanche, notre pays serait plus avancé que l'Italie ou l'Allemagne, cette dernière rencontrant de nombreuses difficultés en matière d'organisation administrative et de remontée d'information des *Länder*, liées à la structure fédérale de cet État.

En tout état de cause, et même si l'objectif d'un texte de transposition en Conseil des ministres en juin 2008 était respecté, **il est fort vraisemblable que ce texte ne serait que partiel**.

3. Un *screening* « *long et laborieux* »

Le groupe de travail interministériel a notamment abordé la question du passage en revue, ou *screening*, de la législation au regard des dispositions de la directive.

Certes, le compte rendu de la réunion du 24 mai 2007 indique que « *le tour de table a montré que les ministères avaient tous démarré les travaux de recensement des régimes d'autorisations susceptibles d'entrer dans le champ de la « directive services », certains ayant même terminé l'exercice* ». De même, à cette date, l'état des travaux de recensement mettait la France « *dans une bonne moyenne* » par rapport aux autres États membres.

En réalité, comme l'a indiqué Mme Palasz, ces travaux de recensement sont « *longs et laborieux* ». Fin novembre 2007, ils étaient toujours en cours et ne devraient pas être terminés avant le 15 janvier 2008. En réalité, on l'a vu, ils ne sont pas encore achevés.

Ce retard a d'ailleurs suscité une inquiétude certaine, à tel point que le directeur de cabinet du Premier ministre a même dû intervenir auprès de ses collègues pour appeler leur attention sur l'importance de cet exercice. Dans sa circulaire précitée du 22 novembre 2007, il relève ainsi la **médiocre qualité du travail de recensement des régimes d'autorisation** et de leur évaluation au regard des dispositions de la directive : « *Il apparaît que les contributions adressées par vos ministères tendent, sauf exception, à justifier l'existant, révélant ainsi que l'ampleur des enjeux et des tâches à accomplir est insuffisamment appréciée* ». M. Jean-Paul Faugère ajoute : « *Le cas échéant, vous ferez remettre sur le métier certaines contributions déjà adressées à la mission interministérielle* ».

Le point le plus inquiétant tient sans doute à la faible perception des enjeux de la transposition de la « directive services » au sein de l'administration française. Il convient de « *prendre les dispositions nécessaires pour que les enjeux de la transposition soient rappelés au sein de vos ministères* », rappelle le directeur de cabinet du Premier ministre.

4. L'implication encore trop faible des professionnels

La transposition de la « directive services » ne devrait pas être l'affaire de la seule administration. Les différents acteurs du secteur privé, les professionnels en particulier, ont un rôle important à jouer dans cet exercice.

En effet, ces derniers seront les principaux utilisateurs des procédures mises en place. Celles-ci doivent donc répondre à leurs besoins pour être vraiment utiles et efficaces. En outre, les professionnels se trouvent également à la source des informations permettant aux pouvoirs publics d'évaluer le coût de la dématérialisation des procédures et de la coopération administrative induites par la directive.

Pourtant, **en France, les professionnels sont considérés comme insuffisamment impliqués**. Si les relations avec eux ont été bonnes au moment de la négociation de la directive, une fois le texte adopté, elles ont été beaucoup plus limitées, jusqu'à être gelées pendant la longue campagne électorale de 2007.

Il a même été jugé inopportun que les ministères concernés aient des contacts avec les professionnels pendant le *screening*, afin que ceux-ci ne soient pas tentés de porter des revendications qui tendraient à rouvrir des questions tranchées par la directive.

La reprise de contacts formels a été autorisée, voire encouragée par la circulaire du directeur de cabinet du Premier ministre du 22 novembre 2007. Si certaines organisations professionnelles seront consultées sur les projets de textes législatifs et réglementaires requis par la transposition, « *il peut être utile que* [les] *services échangent dès à présent avec elles pour répondre à leurs interrogations ou leurs inquiétudes concernant cette directive, pour leur en préciser la portée et pour mieux leur faire saisir les opportunités qu'elle offre* ». En effet, « *par leurs contributions, les professionnels peuvent* […] *enrichir le travail de recensement et d'évaluation des régimes d'autorisation réalisé par l'État* ».

De ce point de vue, **la situation au Royaume-Uni est très différente**. L'administration britannique, en particulier le service en charge de coordonner les travaux de transposition, coopère étroitement avec le secteur

privé. Son approche de la transposition se veut, il est vrai, plus pragmatique que normative : les dispositions qui en résulteront devant satisfaire les entreprises, elles doivent être acceptées par elles.

Cela n'est possible que grâce à une large consultation publique qui intervient en amont de la prise de décision. L'organisation de consultations constitue un élément central du débat public au Royaume-Uni. Prévue par la réglementation nationale, elle est systématique et dépasse le cas de la « directive services ».

En l'espèce, deux consultations publiques ont déjà été lancées, la première dès mars 2004, la seconde à la fin de l'année 2007 et jusqu'au mois de février 2008. Une analyse coûts/bénéfices a été intégrée à chacune de ces consultations.

Concrètement, le ministère de l'industrie contacte par message électronique les entreprises dont il détient les coordonnées pour les informer du début de la consultation et de leur possibilité d'y participer. Dans le même temps, des réunions d'information sont organisées, en particulier à destination des administrations locales.

Une telle consultation n'a jamais été envisagée en France. L'importance de cette directive aurait pu justifier son organisation dans notre pays.

5. Un risque réel de transposition « en catimini »

La transposition de la « directive services » nécessite de multiples modifications législatives et réglementaires et concernent de nombreux domaines du droit français.

Les modalités juridiques de la transposition n'ont manifestement pas encore été arbitrées par le gouvernement.

Elle pourrait faire l'objet d'un texte autonome. Le projet de loi relatif à la modernisation de l'économie, dont l'examen au Parlement en avril 2008 est parfois évoqué, pourrait également constituer le véhicule législatif utilisé pour transposer les principales dispositions de la directive.

Il n'en demeure pas moins que **la tentation du recours à l'article 38 de la Constitution, c'est-à-dire d'une transposition par ordonnance, est grande**, le Secrétariat général du gouvernement l'ayant présentée comme « *techniquement préférable* ».

Toutefois, **le recours à une loi d'habilitation pour transposer la « directive services » comporterait au moins deux risques :**

– un risque politique évident : non seulement le Parlement serait privé à la fois d'un débat de fond sur les enjeux de la transposition et de son droit d'amendement des dispositions proposées, mais l'opinion publique se trouverait tenue à l'écart, voire dans l'ignorance de l'impact concret d'une directive qui, en son temps, avait suscité des débats passionnés ;

– mais aussi un risque technique non négligeable : une transposition précipitée pourrait être perçue comme une volonté de dissimuler l'insuffisance des travaux techniques. La transposition risquerait alors d'être superficielle.

De ce point de vue, on rappellera les observations du Sénat à l'occasion de l'examen de l'article 6 de la loi n° 2007-1774 du 17 décembre 2007 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans les domaines économique et financier, qui autorise le gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures de transposition de la directive 2005/36/CE du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles. Dans son rapport sur ce texte en première lecture *(1)*, notre collègue Philippe Marini regrettait « *une transposition tardive et hâtive à la fois* » et ne pouvait admettre « *une habilitation dont le champ est indéterminé et qui ne serait encadré par aucun principe clairement exprimé* ».

Le gouvernement peut en effet chercher à éviter que la remise en cause de certaines procédures n'apparaisse comme une conséquence directe de la transposition de la directive, en raison du caractère politiquement sensible de certains sujets, les lois relatives à la grande distribution ou aux professions réglementées par exemple.

Ce type de considérations, qui ne donneraient guère une image positive des réformes économiques et administratives induites par la « directive services », peut **faire craindre une transposition « en catimini ». Il s'agirait assurément d'un mauvais signal.**

(1) Rapport n° 11 (2007-2008), au nom de la commission des finances.

ALLEGATO 11

Delivering Better Regulation
HM Treasury Group Departmental Strategic Objectives 2008-2011
Estratto

Delivering better regulation one year on:

HM Treasury's simplification plan

December 2007

HM TREASURY

DELIVERING BETTER REGULATION

1.1 HM Treasury and the Office of Government and Commerce (OGC) published their first annual simplification plan in December 2006, in line with the Better Regulation Task Force report Less is more,[1] which recommended that:

> "all departments, in consultation with stakeholders, should develop a rolling programme of simplification to identify regulations that can be simplified, repealed, reformed, and/or consolidated."

INTRODUCTION

1.2 HM Treasury and OGC have measured and set a net reduction target of 25 per cent over five years from 2005 to 2010 for reducing the administrative burdens[2] their regulations place on businesses and voluntary organisations. Last year's simplification plan outlined 22 measures which will simplify the burden on business and ten measures where HM Treasury introduced new burdens, mainly as a result of EU legislation. These measures were grouped into the following categories:

- procurement;
- Financial Services and Markets Act;
- money laundering; and
- asset freezing and sanctions.

1.3 Since 2006, HM Treasury's baseline has been revised following the discovery of information obligations in the Law of Property Act 1925 that relate to financial services. PricewaterhouseCoopers had not taken these into account in the original administrative burden measurement exercise, carried out in 2005. This administrative burden adds £115 million to HM Treasury's baseline.

1.4 HM Treasury has also directly incurred an incoming administrative burden of £10 – 12 million from the implementation of the Third Money Laundering Directive. In implementing this requirement, HM Treasury has used its limited discretion to reduce the burden on firms while at the same time ensuring an effective supervisory system that combats money laundering and terrorist financing. As a result of both these measures, HM Treasury's baseline is now £169.9 million. Consequently, the 25 per cent administrative burden reduction target is now £42.5 million. This simplification plan sets out how HM Treasury plans to meet this revised target.

1.5 HM Treasury has already delivered and implemented 15 measures since the measurement exercise began in May 2005. As a result, businesses have benefited from a saving of £21 - 41 million in administrative burden reductions and between £39.6 – 48 million in policy cost[3] savings. £270,000 of the administrative burdens reduction will

[1] *Regulation – Less is more: reducing burdens, improving outcomes,* Better Regulation Task Force, March 2005.

[2] Administrative burdens are those that require an organisation to provide information either to government or a third party (such as customers or shareholders). Examples include keeping records, carrying out inspections, completing returns and reports, cooperating with audits/inspections, applications for subsidies or grants, applications for permission, exemption or authorisation, framing complaints and appeals, or entry in a register.

[3] Policy burden is the cost inherent in meeting the aims of a regulation. This could be a direct cash cost, such as installing a pollution filter on a factory chimney as prescribed by legislation, or it could come indirectly, for instance through changes to working practices.

directly impact HM Treasury's baseline as a result of initial savings made through the Consolidation of Public Procurement Regulations. The remaining £20.7 – 40.7 million savings will be made through the Financial Services Authority (FSA).

1.6 HM Treasury has also identified six new measures, which are intended to reduce by around £115.6 million the administrative costs of regulation and the policy costs by £7.4 million. £115 million of the administrative burdens reduction will directly impact the HM Treasury baseline.

Table 1.1: HM Treasury progress against 25% administrative burden reduction target

HM Treasury baseline (as at May 2005)	£158.9 million
Reduction target	£39.7 million
Measures already delivered as at December 2007	£0.3 million
% of HM Treasury baseline	0.2%
Measures identified to be delivered by May 2010	£125.7 million
% of HM Treasury baseline	79%
Incoming new burdens identified	£11 million
% of HM Treasury baseline	7%
Total net reduction by May 2010	**£115**
% of HM Treasury baseline	**72.3%**

1.7 HM Treasury is continuing work to simplify existing regulations and promote a risk-based approach to regulation in areas where it has responsibility. This has been highlighted by HM Treasury's decision to remove freight forwarding from the scope of financial services regulation as set out in Box 1.1.

Box 1.1: Risk-based approach to freight forwarding

In July 2007, legislation came into force to remove the insurance activities of freight forwarders and storage firms from the scope of FSA insurance regulation, where the insurance activity relates to a commercial customer. The Government took this measure due to its assessment, following consultation, that there was a low risk of consumer detriment associated with the insurance activities of these firms. This measure will benefit both firms that are FSA-regulated and those that are not. Firms who are currently authorised by the FSA will make savings, as they will no longer need to be authorised by the FSA and therefore pay regulatory fees. Firms who are not currently authorised will see a new potential revenue stream open. Following the introduction of FSA authorisation in 2005, freight forwarder firms who decided not to seek authorisation are estimated to have lost revenue totalling £24 million per annum. On top of this, there will be some administrative savings to firms who are currently authorised by FSA, for instance they will not need to spend time complying with the FSA's information requirements.

Structure

1.8 This is HM Treasury and OGC's second simplification plan. It will discuss the two regulated sectors (i.e. financial services and public procurement) that HM Treasury and OGC are directly responsible for, and outline reasons for regulation in these areas. Following this, the simplification plan will:

- illustrate key achievements since the measurement exercise began in May 2005;
- report on progress made so far against the administrative burden reduction target;
- identify new simplification measures which will support delivery of the 25 per cent reduction of HM Treasury's administrative burdens by May 2010; and
- outline incoming burdens.

Justification for regulation

Financial Services

1.9 The purpose of financial regulation is to make financial markets work better, more efficiently, more fairly, and to avoid financial instability. Regulation aims to address market inefficiencies and asymmetries of information, reduce uncertainties, keep markets free from fraud and abuse, improve market stability and raise confidence. A vast majority of regulated firms believe regulation benefits their industry.

1.10 Effective regulation is one of the most important competitive factors determining the attractiveness of international financial centres. One reason why London has moved further ahead of Paris and Frankfurt in the perception of market practitioners, and one of London's comparative advantages over New York, is the UK's regulatory regime.[4] Firms derive a reputational advantage from well-regulated markets but that regulation needs to be risk-based, proportionate and appropriate. The move towards a more principles-based approach with lower administrative burdens on business will benefit consumers and investors. Firms will need to consider questions such as whether customers are continuing to be treated fairly, whether conflicts of

[4] *The Global Financial Centres Index*, City of London Corporation, September 2007

interest are being managed appropriately and whether business risks are being managed. Ineffective regulation, by contrast, can needlessly over burden businesses and stifle innovation. Following the recent financial market instability and the problems at Northern Rock, the Chancellor has affirmed the importance of ensuring that changes to the regulatory regime should further strengthen the UK's reputation as the world's leading international financial centre, and be founded on the Government's commitment to maintaining a strong and stable economy.

Financial Crime

1.11 Financial regulation is also necessary to help protect the nation's security. For example, the UK's framework of money laundering and counter terrorist finance measures provide a mechanism to identify individuals and entities suspected of being engaged in criminality, overseas corruption, or terrorism; and prevents such individuals or entities from raising or transferring funds without detection. The operation of such controls equips law enforcement with a powerful intelligence resource, and creates a hostile environment for financial crime that serves to protect the reputation of the UK's financial marketplace as a fair-dealing place to do business.

1.12 Tackling money laundering and terrorist financing also means tackling some of the most harmful activities that society faces. As well as terrorism this includes drugs, people trafficking, prostitution, corruption and fraud. Effective, well-targeted and proportionate systems that deter, detect and disrupt money laundering and the financing of terrorism stop the monetary rewards of crime; prevent terrorism from flourishing; and ensure the integrity of the UK's financial systems.

Public Procurement

1.13 The purpose of public procurement regulation is to ensure value for money for the taxpayer through the promotion of the single European market, based on the principles of transparency and non-discrimination of competition.

HM Treasury responsibilities for regulation

1.14 HM Treasury is responsible for financial services and public procurement regulation.

Financial Services

1.15 HM Treasury sets the scope of financial services legislation, has lead responsibility for negotiating financial services legislation in the EU, and sets the context and framework in which the FSA sets its rules and principles. As a result, this simplification plan contains some measures that relate to financial services legislation, some of which are enforced by the FSA. The FSA has published its own simplification plan update which relates to the administrative burden of regulations in the FSA Handbook. A copy of this document can be found at www.fsa.gov.uk.

1.16 When HM Treasury established the FSA, it provided the new regulator with modern powers backed by an effective accountability framework. Outdated legislation and self-regulatory arrangements were replaced with a single statute, the Financial Services and Markets Act 2000 (FSMA). The FSA covers almost all regulated financial activity, the most notable exceptions are occupational pensions and bureaux de change. The FSA has four statutory objectives:

- market confidence;
- public awareness;
- the protection of consumers; and
- the reduction of financial crime.

Public Procurement

1.17 The EU sets public procurement rules. The OGC is responsible for taking forward the UK public procurement regulations in order to equip the UK with the capability to deliver world-class public services.

Tax policy

1.18 HM Treasury also has responsibility for tax policy, and therefore plays a central role in supporting and developing HMRC's targets to reduce the administrative burdens imposed on business by the tax system. This focuses on the burdens imposed by forms and returns; and audits and inspections. However, this simplification plan does not include details of tax simplification measures, as this is outside the scope of HM Treasury's administrative burden remit.

1.19 HMRC does not prepare a simplification plan. Instead, it publishes its simplification proposals in the New Relationship series of papers released at either Pre-Budget Report (PBR) or at Budget along with the rest of the PBR and Budget material.

Key Achievements

1.20 HM Treasury has made excellent progress towards the 25 per cent administrative burden reduction set out in last year's simplification plan. This section seeks to highlight some of the key achievements accrued since the administrative burden exercise began. The following two measures set out in Box 1.2 give an overview of how benefits should accrue to businesses from simplified regulation.

Box 1.2: Overview of benefits arising from simplified regulation to businesses

Public procurement

The new Public and Utilities Procurement Regulations were implemented in the UK on 31 January 2006. As outlined in the 2006 Simplification Plan, the Regulations contained a number of new provisions, as provided for in the Public Procurement Directive (2004/18/EC) and Utilities Directives (2004/17/EC) on which the Regulations are based. The purpose of the changes is to help simplify and clarify public procurement procedures for suppliers. OGC is now working to quantify the savings brought about by these new provisions, and aims to include these in the 2008 Simplification Plan.

Beneficiaries from the Consolidation of Public Procurement Regulations are public and utility sector purchasers and bidders. The changes have enabled modern procurement systems to be introduced, which means that such firms spend less time accessing and submitting paper based tender documents – as it can now be done electronically.

Financial Services

Under rule changes from April 2007, the Government has simplified the rules on who could offer tax-privileged pension schemes. This means any person who obtained permission from the FSA to establish or operate a pension scheme could set up a tax-privileged pension scheme. Previously under the outdated rules, only providers who were part of a prescribed HMRC list could offer such schemes without incurring the cost of having to go through third eligible parties. Existing providers will benefit from this change by not having to spend money setting up new schemes through intermediaries. New entrants wanting to provide such a pension scheme will also benefit not having to pay these costs. As intended, there has been evidence of new firms entering the market since April 2007. Finally, consumers benefit due to greater competition, choice, consumer innovation, and from added consumer protection.

Financial Services

1.21 HM Treasury's 2006 plan outlined initiatives that sought to improve anti-money laundering, counter-terrorist financing, and asset freezing requirements placed on firms. These are making progress in promoting a proportionate and effective money laundering regime. Key to this was the abolition of the FSA's Money Laundering Sourcebook, replacing it with high-level provisions for senior management.

1.22 HM Treasury has also taken a risk-based approach to updating the Money Laundering Regulations. For example, from 2007:

- firms will be able to make fewer checks in low risk situations, such as occupational pension funds and child trust fund administration;
- the number of identity checks will be reduced with firms being able to rely upon checks done by certain other firms (for example solicitors and FSA authorised financial advisors); and
- greater flexibility will be introduced to record keeping rules so that firms can keep only the important details rather than whole documents.

1.23 HM Treasury estimates that these measures will lead to policy savings of up to £30million.

1.24 HM Treasury has also delivered on its 2005 Pre-Budget Report commitment to introduce a Regulatory Reform Order (RRO) to reduce the regulatory burdens placed on firms and the FSA. The RRO makes a number of amendments to FSMA which should bring administrative cost savings of between £7.5 and £9.3 million per year for firms. These savings will be given effect through FSA rule changes.

1.25 Although this exercise focuses on the administrative burdens placed on business, HM Treasury has also sought to reduce policy costs. The measures that have already been delivered will reduce such costs by £39.6 - 48 million, which will make a real difference to businesses.

Public Procurement

1.26 A saving of £270,000 in administrative burden[5] reductions has occurred as a result of the exclusion of the electricity generation sector from the 2006 revised Utilities Contracts Regulations. Further savings are expected to be made in this area in the coming years as more businesses take up the new procurement methods, such as e-procurement. It is too early to produce credible estimates of the savings resulting from this measure. We will be in a position to estimate the savings in future iterations of this plan and judge the effectiveness of the measure on that basis.

1.27 In January, OGC launched Transforming Government Procurement (TGP)[6] which sets out a range of public procurement reforms, reducing the regulatory burden imposed on public, private and third sector organisations. These include:

- implementation of the new Public Procurement and Utilities Procurement Regulations which came into force in January 2006 (as discussed above);
- implementation of supply2gov website portal which was launched in 2006 to provide a channel for all suppliers, including SMEs. This is discussed in more detail later in the plan; and

[6] http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/enterprise_and_productivity/public_services_productivity/ent_services_procurement.cfm

- launch of Government Procurement Service (GPS) – a professional body that provides training and development to help raise skills of procurement staff across Government.

1.28 The Government is keen to support and encourage Small and Medium-sized Enterprises (SMEs) and the third sector of the market, in the belief that by achieving greater involvement of SMEs in the government market place there will be wider benefits to the economy, promoting competition and innovation in government procurement.

1.29 www.supply2.gov.uk is where small firms can see public sector contracts which fall below the thresholds established by the EU Directives – for supply and service contracts, £140,000 for local authorities and £93,000 for Central Government. Supply2.gov.uk provides an e-mail service so that suppliers can receive relevant contract opportunities for free. It also provides details of above-threshold procurements. As set out in the EU Directives all above-threshold public procurement opportunities have to be advertised in the Official Journal of the European Union (OJEU), all of which are available on www.ted.europa.eu and this is free to register with.

1.30 The supply2.gov.uk Supplier Information Database (SID) allows suppliers free access to create and manage their own unique profile of pre-qualification information. Included in this information are key company details along with the goods and services they provide. Once they have completed their supplier profile, they can 'publish' it on the supply2.gov.uk SID. This ensures that company information can be viewed and accessed by public sector buyers registered on supply2.gov.uk who can perform a variety of searches using criteria such as products, services or locations.

Tax policy

1.31 At Budget 2006, the Chancellor announced administrative burden reduction targets for HMRC to achieve by 2010-11:

- **Target 1**: to reduce the administrative burden on business of dealing with HMRC's forms and returns by at least 10 per cent over 5 years (equivalent to a total reduction of £337 million);
- **Target 2**: to reduce the administrative burden on compliant business of dealing with HMRC's audits and inspections by 10 per cent over 3 years, and at least 15 per cent over 5 years (equivalent to reductions of £14 million and £21 million respectively).

1.32 By April 2007 HMRC will have delivered net annual administrative burden reductions of an estimated £130 million towards its target to reduce the burden of forms and returns, and annual administrative burden reductions of an estimated £43 million towards its target to reduce the burden of audits and inspections. In addition, wider administrative burdens of the tax system were reduced by an estimated £134 million net.

1.33 HMRC will continue to work closely with the Administrative Burden Advisory Board, the Better Regulation Executive and with the business community to identify new areas for action that tackle the burdens of most concern to business.

1.34 The 2007 Pre-Budget Report and Comprehensive Spending Review launched a significant programme of tax simplification to enhance UK productivity and

competitiveness. The Government committed to three principles[7] of tax simplification; three reviews[8] in which Government will work in partnership with business to evaluate how a range of tax policies could be simplified; and announced immediate progress with over 20 tax measures. These reforms will, dependent on implementation, further reduce administrative burdens from the tax system, a proportion of which should deliver towards HMRC's targets.

Further progress towards the administrative burden reduction target

1.35 Since May 2005, HM Treasury and the OGC have been taking part in the Administrative Burden Measurement Exercise coordinated by the Better Regulation Executive. This has involved identifying regulations for which HM Treasury and OGC are responsible for, and quantifying the size of administrative burdens relating to these regulations. The Treasury and OGC have responsibility for 14 regulations within the scope of the exercise, these are grouped into the following categories:

- procurement;
- Financial Services and Markets Act;
- money laundering; and
- asset freezing and sanctions

1.36 The 2006 simplification plan set out that the total administrative burden of regulations enforced by HM Treasury and OGC amounted to £43.9 million. HM Treasury accepted a net target to reduce this amount by 25 per cent by 2010. This was equivalent to a £11 million saving for industry. This saving is likely to be achieved from two of the simplification proposals: Consolidation of Public Procurement Regulations which came into force in January 2006; and changes to the Financial Ombudsman Service disclosure requirements to be introduced in 2008.

1.37 During 2007, HM Treasury has sought to make further reductions in the administrative burdens placed on business. As a result, a package of better regulation measures for the Asset Management Sector was developed. The associated information obligations arise from the Law of Property Act 1925. These obligations had not been counted as part of the original Administrative Burden Measurement Exercise. HM Treasury has agreed that these particular obligations arising from the Act should be placed on its baseline. This has obviously had an impact on HM Treasury's baseline, as it has added £115 million and consequently increased the administrative burden reduction target.

1.38 HM Treasury plans to meet this revised target through implementing changes to the way in which investors in Open Ended Investment Companies and Authorised Unit Trusts can redeem or transfer their shares. The law currently only provides for these redemptions or transfers to be made in writing. Although the initial instruction can be made electronically, it must be confirmed by a written instruction from the investor.

[7] Simplification will be a priority when designing and reviewing tax policy, alongside sound public finances and fairness; the Government will work in partnership with business to identify further opportunities to simplify the tax system; and the Government will share its findings on the viability of tax simplifications with business.

[8] How to simplify VAT rules and administration in the UK and the EU; how anti-avoidance legislation can best meet the aims of simplicity and revenue protection; and how to simplify the Corporation Tax rules for related companies.

This measure will enable paperless transfer and settlement of trades in investment fund shares through electronic redemption or transfers yielding savings to participants on both sides of the transactions – the fund managers who market the units and the brokers who buy them for clients.

1.39 The requirement for paper transfers costs asset managers and brokers money. There is a direct cost of handling the paper instructions and indirect costs from higher error rates in non-automated systems and interest lost from the additional time taken to complete transactions.

1.40 Savings from allowing paperless transfer and settlement are estimated to be around £115 million per year. This estimate has been refined from the estimated range of £70 million to £290 million given in the Regulatory Impact Assessment. The main difference is that the Government has assumed that initially electronic transfer will only be used for institutional transactions. It is possible that once the measure is established electronic transfers will be extended to the retail market, making possible savings towards the top end of the estimated range. These savings have been consulted upon, and agreed, with industry.

1.41 The introduction of this measure, alongside measures identified in last year's plan, will ensure that HM Treasury is able to deliver a 72.3 per cent reduction of its total administrative burden.

1.42 The key achievements section, above, sets out some of the measures that have been delivered and implemented since May 2005. These 15 measures cover the following areas:

- financial services - nine measures have been delivered;
- financial crime and asset freezing - five have been delivered; and
- public procurement - one measure has been delivered.

1.43 Taken together, these measures contribute to £21 - 41 million in administrative burden reductions and between £39.6 – 48 million in policy cost savings. However, £270,000 of the administrative burdens reduction will impact directly on the HM Treasury baseline as a result of initial savings made through the consolidation of Public Procurement Regulations. These regulations came from the transpositions of European Union rules. As such, the UK does not have full discretion over how they are implemented but the Government is finding ways to calculate some estimates for the 2008 simplification plan. The rest of the admin burden figure, outlined above, will impact on the FSA's baseline.

1.44 Further information about these delivered measures can be found at Annex A.

1.45 Two measures outlined in the 2006 simplification plan have not been implemented according to the specified timescale for the reasons outlined below:

- measures to clarify certain provisions in Part VII of the FSMA relating to transfers of insurance business which was originally expected for March 2007, is now intended to be commenced on 6 April 2008. This reflects the need to consider fully all the responses to the consultation, and time taken for work on developing proposals to implement the Reinsurance Directive (some of which also affect Part VII FSMA); and

- exemptions from FSMA for Limited Liability Partnerships (LLPs) was expected that the legislation be implemented by April 2007. Discussions are ongoing over proposals with the FSA and the Law Society as it has proved difficult to find a way of addressing the concerns of the Law Society within the confines of the Financial Services and Markets Act 2000.

New simplification measures

1.46 The 2007 plan identifies six new simplification measures. These measures should reduce administrative burdens imposed on businesses. A further eight simplification measures were identified in the last plan but are not yet due for delivery. The new measures outlined in the plan are as follows:

- Three better regulation measures for the asset management sector:
  - paperless settlement of trades in investment fund shares through electronic redemption or transfers;
  - a new protected cell regime for Open Ended Investment Companies to permit segregation of liability between sub-funds within umbrella companies; and
  - a faster process by which foreign UCITS funds may passport into the UK, removing a statutory two month delay.
- Changes to the Collective Investment Schemes border for property transactions;
- Market Abuse Regulations - the present regulations include some super equivalent market abuse offences relative to those captured by the Market Abuse Directive. A review, due to be completed by May 2008, will decide whether to retain these or not. Any change will come into force from the end of June 2008. Pre-consultation is ongoing and formal consultation is planned for early 2008 and so it is therefore too early to confirm what change, if any, will occur;
- Maintaining the boundaries of consumer credit and mortgage regulation - HM Treasury proposes legislation to ensure that the regulatory regimes of the FSA and Office of Fair Trading (OFT) in relation to mortgages remain mutually exclusive. This measure addresses circumstances that stakeholders have recently identified where some firms could potentially find themselves having to comply with both regimes simultaneously for certain types of transaction. According to representatives of the mortgage industry, this will prevent a possible future increase in the administrative burden faced by the industry of £0-550m. A consultation was launched on 22 November 2007 and is due to close on 14 February 2008.

1.47 Further information on these measures is in the simplification measures table at Annex B.

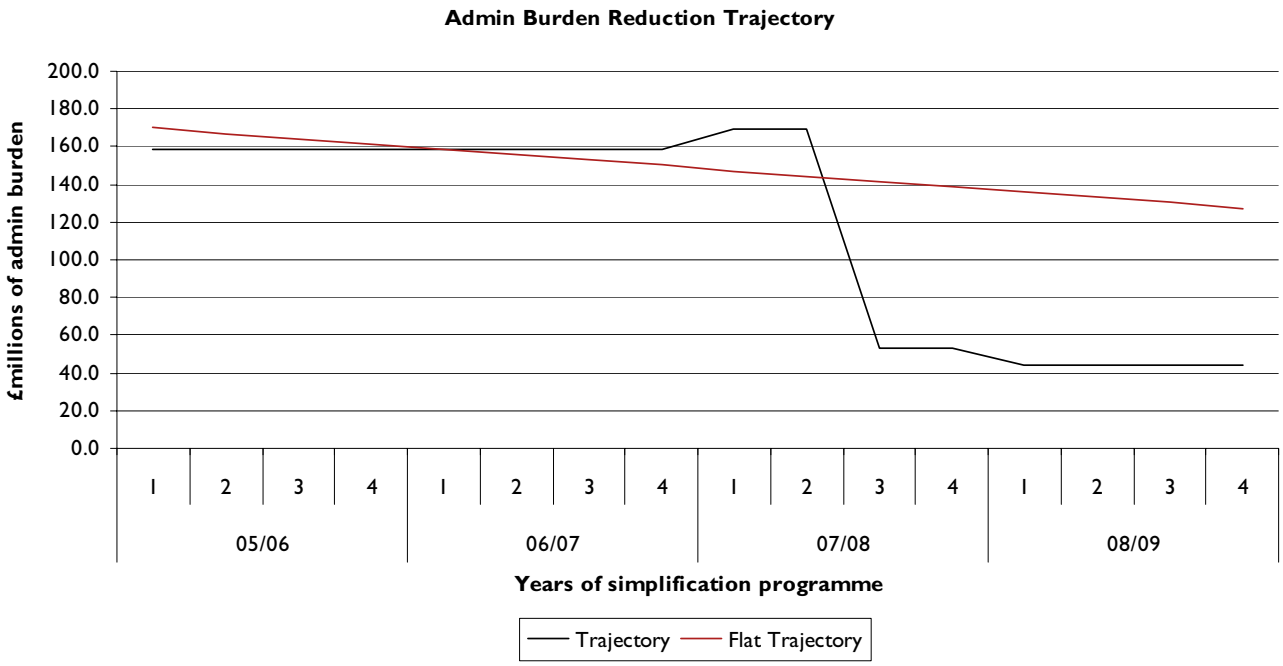
1.48 These new measures are intended to reduce administrative burdens by £115.6 million (of which £115 million, from the paperless settlement measure, will impact on the HM Treasury baseline). Policy costs should be reduced by around £7.4 million.

Admin burden trajectory

1.49 Chart 1.2 sets out the progress that HM Treasury is making towards achieving the necessary reduction in its baseline. The slight increase in the baseline towards the end of 2007 represents the incoming burden as a result of implementing the Third

Money Laundering Directive. It also demonstrates that the department should make significant savings ahead of the May 2010 deadline.

Chart 1.2 Administrative burden reduction trajectory



New incoming burdens

1.50 The 2006 simplification plan identified ten incoming burdens, the majority of which came from the EU. The 2007 plan identifies six new measures. Measures in the plan will be updated on an annual basis and new administrative costs will be offset by simplifications elsewhere. An incoming burdens table is set out at Annex C. It is not yet possible to quantify the incoming regulatory burdens of all the new measures but this will be possible as the plan is updated on an annual basis. The incoming burdens table contains four policy areas which are also covered in the simplification grid (Annex B):

- pensions permission reform;
- Capital Requirements Directive;
- Reinsurance Directive; and
- Transparency Directive.

1.51 Only one of the incoming burdens (the Third Money Laundering Directive) will impact on HM Treasury's administrative burden baseline. The rest are enforced by the FSA. The Third Money Laundering Directive is implemented into UK law through the Money Laundering Regulations 2007 and will add an administrative burden of between £10 – 12 million.

1.52 The main factor behind the increased burden is that a number of firms, which had not previously been subject to FSA regulation and supervision, are now caught as a result of implementing the Directive. Two key administrative burdens follow from this scope change: potential form filling requirements e.g application for registration and submitting annual returns; and preparations for supervisory visits.

1.53 HM Treasury plans to offset this burden with the savings made through the package of asset management reforms. The Directive also contains a number of simplification measures such as the simplified due diligence and reliance provisions. The Government will continue to review progress made against delivery of the target and consider whether further simplification measures can be made.

1.54 A post-implementation review of the Money Laundering Regulations will be carried out to establish whether the implemented Regulations are having the intended effect and whether they are implementing policy objectives efficiently. It will consider whether any further simplifications can be made, in particular with regard the monitoring regime, to minimise the policy and administrative burdens. It will also consider whether the penalties regime is appropriate and proportionate in the context of the recommendations of the Macrory Review of Regulatory Penalties, accepted in full by the Government in November 2006. This post-implementation review will be completed by December 2009.

1.55 The simplification measures and the flow of regulation are outlined in the following Annexes:

- Annex A - quantification of the savings delivered on policy and administrative simplification measures from May 2005 to December 2007;
- Annex B - simplification measures identified but not yet delivered, including new policy and administrative simplification measures identified since the last plan in 2006; and
- Annex C - the flow of policy and administrative regulatory burdens that HM Treasury introduced since May 2005, or intend to introduce by 2010.

1.56 Against each administrative cost saving, it is made clear whether this will impact on the HM Treasury administrative burden baseline or whether the savings will be made through the FSA.

1.57 HM Treasury believes this is an ambitious, quantified, and challenging plan that is credible with stakeholders. The plan will become a living document updated annually on HM Treasury's website www.hm-treasury.gov.uk. HM Treasury welcomes comments on the plan from stakeholders.

Savings to the Public Sector

1.58 In 2006, in partnership with the Cabinet Office, HM Treasury and OGC undertook an internal project to map the reporting burdens (i.e. data requests and other information) that are required from other central government departments, with a view to reducing and rationalising these burdens where possible.

1.59 HM Treasury itself places no regulatory burden on front-line public service delivery units. It typically maintains reporting requirements from departments, who may in turn have gathered the relevant information from front-line bodies.

1.60 HM Treasury agreed a number of reforms in specific areas. These include:

- procedural changes that would speed clearance and agreement of departmental Autumn Performance reports;
- continue the piloting with participating departments of combined publication of Resource Accounts with annual Departmental Reports; and

- change the requirements that departments set out their plans for management of their capital assets over Spending Review periods.

Impact on the Third Sector

1.61 Organisations in the third sector are independent of control by the Government or by any other external agent. The Government's responsibility therefore is to ensure that the legal and regulatory environment within which they operate:

- preserves their independence;
- gives them the freedom to work in innovative ways to meet the needs of the communities they serve; and
- sustains public confidence by providing for effective intervention when things go wrong.

1.62 To ensure that the regulatory requirements for third sector organisations are appropriate, the Government has taken steps to reduce burdens it imposed on the third sector organisations. These include:

- providing the cooperative and credit union sectors with a cost-effective legislative framework, which will enable them to compete even more effectively in the economy and to continue to fulfil their valuable social role. HM Treasury has recently published a consultation document seeking views on the legislative needs of cooperatives (i.e. those established as Industrial and Provident Societies) and credit unions. The responses to the consultation will help to inform policy and form the evidence base for any proposed changes;
- implementing the Charities Act 2006 , which is being led by the Office of the Third Sector. The 2006 Act is being implemented in stages. The first stage, which was completed in February 2007, included raising the financial thresholds for registration and audit of charities;
- giving charity trustees new powers to help in the governance and administration of their charities; and modernising the constitution and powers of the Charity Commission. The second stage, taking place in the second half of 2007, includes provisions to make mergers between charities easier and to simplify the auditing regime for charitable companies. The third stage, to take place in early 2008, will include provisions to establish a new tribunal for challenging legal decisions made by the Charity Commission, and to establish a new legal form for charities, the Charitable Incorporated Organisation. Further details can be found at: http://www.cabinetoffice.gov.uk/third_sector.

1.63 In July 2007, HM Treasury and the Cabinet Office published a final report into the future role of the third sector in social and economic regeneration. A copy of this document can be found on the Treasury website at: http://www.hm-treasury.gov.uk.

1.64 This followed the largest ever consultation with third sector organisations, involving over 90 separate consultation events around the UK. The final report of the review set out how the Government will invest over £515 million over 2008-11 in building the environment for the third sector to thrive.

ALLEGATO 12

Delivering Regulatory Reform – PROGRESS IN THE LAST 12 MONTHS
HM Government
Estratto

HM Government

Delivering simplification plans

A SUMMARY

CHAPTER 1

DELIVERING REGULATORY REFORM – PROGRESS IN THE LAST 12 MONTHS

In autumn 2006, Government departments announced agreement to cutting by a net 25% the £13.4 billion of annual administrative burdens on the private and third sectors by 2010. This ambitious target is an important part of the UK Government's wider better regulation agenda to ensure a regulatory climate in which business, third sector organisations and the public sector front-line can thrive, while at the same time relying on necessary legal, environmental and individual protection.

To show how this 25% net saving in administrative burdens would be achieved in the years to 2010, departments agreed to publish annual rolling simplification plans. In addition, departments agreed in the plans to set out how the policy costs of existing regulations would be reduced, and how main regulatory irritants would be addressed.

This document provides a summary of progress on each of these since the publication of the first departmental simplification plans in December 2006.

This year, 19 simplification plans have been published, which together increase the total number of identified simplification measures to more than 700 compared with 500 last year. Taking into account the additional work on policy costs, regulatory irritants and public sector data burdens, the measures in 2007 plans will deliver total annual savings of around £7 billion by 2010.

HMRC is committed to a separate programme of tax simplification announced in Budget 2006. At Budget 2006, the Chancellor announced separate administrative burden targets for HMRC. By April 2007, HMRC had delivered net annual administrative burden reductions of £174 million as well as a net reduction to the wider administrative burdens of the tax system of £134 million.

Total net annual administrative burden savings to 2010

	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010
Net administrative burden reduction (£million)	265	647	1474	2505	3485
Net percentage reduction	2.0%	4.8%	11.0%	18.7%	26.0%

ADMINISTRATIVE BURDENS

Two and a half years into the programme, the Government is delivering on its commitment to cut administrative burdens across all sectors of the UK economy. In this year's simplification plans, departments have identified savings in administrative burdens of £3.5 billion by 2010. This exceeds the Government's original target of a 25 per cent reduction. A breakdown of savings by department and agency is presented on page 17.

What are administrative burdens?

Administrative burdens are those which require an organisation to provide information either to government or a third party (such as consumers or shareholders). Examples include keeping records, carrying out inspections, completing returns and reports, cooperating with audits and inspections, applications for subsidies and grants, applications for permission, exemption or authorisation, framing complaints and appeals, or entry in a register.

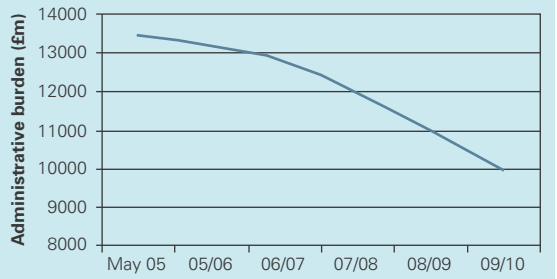
DELIVERY TO DATE

2007 plans show that over 280 measures in last year's plans have now been delivered, taking the total net annual administrative burden savings delivered to over £800 million a year. This means that the Government as a whole is on track to reach its 2010 target.

The delivered savings are across all policy areas, and range from larger measures affecting many businesses across sectors such as abolishing the need for private companies to hold an AGM, to smaller measures which are sector specific, such as enabling sales of timber to be negotiated electronically. The measures have delivered these savings by:

- reducing administrative burdens by making forms simpler, and reducing reporting requirements; or
- creating exemptions from regulatory requirements; or
- abolishing regulations altogether; or
- consolidating law by bringing different regulations into a more manageable form.

Administrative burden £m



Appendix A provides a detailed overview of measures in departmental simplification plans that have been delivered. If you would like to find out more about a particular measure, you can find individual plans published on departmental websites or on the Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform website at www.bre.berr.gov.uk.

On the following pages, we present some of the most important simplification measures for key sectors.

Annual Administrative Savings of £10 million or more

Weights and Measures (Packaged Goods) Regulations 1986 (DIUS)

Five sets of regulations have been consolidated into one, creating a far simpler regime and greater freedom over the measuring equipment used in a number of sectors – primarily food. Reduces information obligations as a result, saving £119 million per year.

New Competent Persons Scheme for Electrical Work (Communities)

1.2 million pieces of electrical work a year are now certified by "competent persons", rather than having to go through building control inspection, saving around £110 per check. £65 million annual administrative savings delivered so far.

Revision of passenger rail franchise map reducing number of franchises (DfT)

25 passenger franchises reduced to 19, saving train operators both time and money in the bidding process competing against others for different franchises. Estimated administrative savings of £32.7 million per year for the rail industry.

Consolidation of asbestos regulations (HSE)

Companies working with textured decorative coatings – common in domestic premises – no longer need to have an asbestos licence. £28 million annual administrative savings delivered.

Improve pension regulations to make payments by employers less prescriptive (DWP)

Legislation has been amended to make the need for pension scheme trustees to make reports to the Pensions Regulator less prescriptive. Fewer reports are now filed resulting in benefits for both trustees and the Regulator. Annual savings of £24 million.

Online vehicle licensing (DfT)

All car owners can now license their cars online or on the telephone, saving time, effort and queuing. DfT analysts predict an administrative saving to business of £13.9m per year. In addition, if the take-up predicted by the DVLA is accurate, time savings for private motorists may equate to some £20 million per year.

Production of UK guidance notes for Reg EC 178/2002 Traceability (FoodSA)

Clearer, simpler, more appropriate guidance for UK businesses. Removal of specific EC best practice recommendations. Annual administrative savings of £15.6 million.

BROMI company "name changes" (DH)

Better Regulation of Medicines Initiative: simplifying the process for changing the name of the owner of a product (e.g. when pharmaceutical companies merge). The Association of British Pharmaceutical Industries estimate £12 million administrative burden saving.

Removing requirement for landlords to provide information for backdating housing benefit claims in certain cases (DWP)

Landlords are no longer required to provide information for the backdating of housing benefit claims in the case of refugees (instead, customers can now apply for a repayable loan) delivering annual administrative savings of £11 million.

❺ KEY AREAS OF SAVINGS

Savings have been delivered in five key areas which business often identify as particularly burdensome. The Health and Safety Executive announced in its 2007 plan that it had delivered annual administrative savings in excess of £95 million, making legislation easier to understand and comply with in order to ensure necessary health and safety levels in the workplace. The Department for Work and Pensions and the Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform have together delivered significant savings for business employers, directors and boards. The Department for Communities and Local Government simplification plan shows strong progress on tackling the burden of planning regulations. Finally, at Budget 2006, the Chancellor announced separate administrative burden targets for HMRC. By April 2007, HMRC had delivered net annual administrative burden reductions of £174 million as well as a net reduction to the wider administrative burdens of the tax system of £134 million.

❸ MEASURES DELIVERING A MODERN APPROACH TO HEALTH AND SAFETY

Sensible Risk Management– Risk Assessments (HSE)

Convenience stores, estate agencies, dry cleaners, and hairdressing salons are among the 18 sector-specific businesses that can now benefit from access to example risk assessments published on the Health and Safety Executive website. Lower risk businesses should need to spend significantly less time completing their assessments as a result. Savings of £29 million have been achieved annually as part of an expected total £200 million savings by 2010.

"I have taken a look at the [example] risk assessment and ... I am happy that I did. Before reading [it] I was unsure of what exactly needs to be covered in the risk assessment for my business and was finding it difficult to get to grips with it. However, since reading it I have now completed my risk assessment and it took a fraction of the time I had spent on researching the topic."
Convenience store owner, Birmingham, September 2007

"HSE's example risk assessment for office cleaning is clear, simple to follow and focused on significant risks. It also shows that it needn't cost a lot of time and money to do a good risk assessment and to act on its findings."
Service Industry Manager, West Midlands

Forms (HSE)

HSE's forms which were outdated and unnecessary, and duplicated information already gathered from businesses have been removed: 54% in all. Abolishing these has reduced the potential for confusion and error as well as £250,000 annual administrative savings to date. By 2009, a further 9 forms will have been removed under the Factories Act and Office, Shops and Railway Premises Act – taking total annual savings to around £20 million.

Reporting of Injuries, Diseases and Dangerous Occurrences (HSE)

Businesses can now report accidents and incidents by phone through the Incident Contact Centre. For the average business, this has reduced the time taken to record and report incidents from around 2.5 hours to 30 minutes. £16.5million annual savings delivered.

❸ MEASURES MAKING LIFE EASIER FOR EMPLOYERS

Online tool launched to help employers issue a written statement of employment particulars (BERR)

1.2 million employers can now access a new, online tool to set out terms and conditions for new starters more quickly and easily. Costs have been reduced from an average £158 to £40, based on a 75% reduction in time taken to produce this written statement. £16 million annual savings delivered as part of £160 million annual savings anticipated by 2010 as employer take-up increases.

Improve pension regulations to make payments by employers less prescriptive (DWP)

Pension scheme trustees now have greater flexibility about when reports are made to the Pensions Regulator. As a result fewer reports are now filed resulting in benefits for both pension scheme trustees and the regulator with net administrative savings of £8 million annually.

Simplified member-nominated trustee/director requirements (DWP)

Removed the prescriptive processes and time-tables for member nominated trustees in the UK's 66,000 occupational pension schemes delivering total annual administrative savings of £16 million.

❸ MEASURES SIMPLIFYING GOVERNANCE FOR COMPANIES, DIRECTORS AND BOARDS

AGM obligations changed for private companies (BERR)

500 – 750,000 private companies no longer need to hold an AGM, as part of wider changes to company decision-making processes. £45m annual savings delivered. Around 60,000 private companies also no longer need to appoint a company secretary, saving each of them £50 – £100 each a year.

Statutory Statement of Codification of Directors General Duties (BERR)

More than one million companies will benefit from savings due to Company Act 2006 measures including the codification of Directors General duties. Total delivered annual administrative savings of £30m.

Facilitation of electronic communications (BERR)

1.2m companies can now send information to shareholders by email, rather than hard copy. Print and postage costs expected to reduce by £100 – £400,000 per mailing per company. £66m annual savings delivered.

❸ MEASURES EASING THE PLANNING PROCESS FOR BUSINESS

Electronic Planning Applications (Communities)

Nearly half a million planning applications from business stand to benefit from new, e-enabled processes. Savings are delivered through lower costs (at least £120 per application) and reduced waiting times (11 – 13 days). £7.2m annual savings delivered so far.

> *"Before using the Planning Portal, preparing and submitting a planning application, with all the drawings and attachments, took a full working day. Using the Planning Portal we can now do the job in less than an hour. The Portal is an invaluable tool which saves us considerable staff time and helps us offer our clients a more efficient and competitive service."*
>
> Rita Weldon, Planning Department, Complete Technical Services Ltd

Building Regulations – User Centred Guidance (Communities)

A programme of improvement to online guidance has made regulations more user-friendly delivering administrative savings to the general public, developers, professionals and Local Authorities of £9 million annually.

Consolidation of fire safety regimes (Communities)

One simple risk-based fire safety regime has replaced 79 overlapping regimes. Greater clarity about employers' responsibilities is expected to reduce 'downtime' costs associated with false fire alarms. Abolished requirement to apply for Fire Certificate. Annual administrative savings of £53 million.

Measures benefiting SMEs

Intrastat (HMRC)
Progress has been made towards reform of the EU statistical survey of intra-EU trade "Intrastat". The threshold for participation increased in January 2007, which means 2,300 small businesses no longer have to send in detailed statistical returns.

Changes to National Minimum Wage regulations (BERR)
Employers no longer need to provide a written agreement confirming that the National Minimum Wage applies where the employee is taking part in accredited training. £5.1 million annual savings delivered to date.

Alterations made to bulk transfer of protected pensions rights (DWP)
Employees can now consolidate schemes which have protected rights leading to £3m savings for 3 years (not administrative burdens).

Simpler law for smaller businesses (BERR)
Smaller businesses stand to benefit from substantial rewrite of Company Law. Coupled with better guidance, new provisions are expected to lower third party costs and make compliance easier. Conservative estimate of £2 million annual savings delivered.

Changes to Small Business Rate Relief (Communities)
Small firms eligible for Small Business Rate Relief no longer have to register for relief annually. £3 million annual savings delivered, and expected to rise to £11 million by 2010.

Changes to tax self assessment (HMRC)
Around 1.3 million businesses are now able to submit shorter tax returns, through doubling of the income tax self assessment three line account to £30,000, and introducing shorter self-employment ages for businesses with turnovers below the VAT registration threshold.

Changes to the VAT annual accounting scheme (HMRC)
More than 1.1m businesses are now eligible for the less burdensome annual accounting scheme, through doubling of the upper threshold for paying VAT in instalments to £1.35 million.

Reduced burden for some landlords of houses in multiple occupation (HMOs) (Communities)
Replacement of old provisions for control of HMOs means tighter controls for high risk properties, but 100,000 fewer landlords subject to control. Net annual saving of £120 million.

Statutory Sick Pay and Statutory Maternity Pay (DWP)
Employers no longer need to make provision in their payroll system to exclude statutory payment if the employee is under 16 or over 65. This will simplify the process of establishing whether statutory sick pay or statutory maternity pay is due, delivering annual savings of £4 million.

Simplified Pension Scheme Returns (DWP)
The length of the pension scheme return to the Pensions Regulator has been halved saving about 80,000 pension schemes £1m in total.

Online tool launched to help employers more easily calculate and communicate employees' redundancy (BERR)
1.2 million employers can now access a new, online tool to produce a written statement showing how an employee's redundancy has been calculated. Production costs have been reduced from an average £300 to £200 per person. Total savings to the economy to date of £500,000 rising to an expected £5 million annual savings by 2010 as employer take-up increases.

❸ MEASURES UNSCRAMBLING TAX

Form 42 – Employee share schemes (HMRC)

An improved HMRC risk assessment has removed the need for 90% of new companies to complete this form reporting their first issue of shares to employees. This will save some 300,000 companies up to £200 per form.

Working Tax Credit payments no longer go through employers (HMRC)

The responsibility for paying tax credits to employees has been transferred from employers to HMRC, removing the burdens from 300,000 employers, including by removing various obligations to retain records or supply information to third parties.

Simplified Pensions Tax regime (HMRC)

HMRC replaced numerous existing rules with a new single simplified pensions tax regime in April 2006. This regime is expected to significantly reduce the administrative burden on business, including by removing various obligations to retain records or supply information to third parties, even though the new form adds to the burden of HMRC's forms and returns.

SECTOR SPECIFIC DELIVERY

Building and Construction

Health and safety 'core criteria' for electrical contractors (HSE)

The construction industry is benefiting from the restructure, simplification and clarification of sector-specific regulations. In addition companies can now be assessed on specific criteria and should no longer need to undertake multiple assessments, resulting in £170,000 annual administrative savings to date.

> *"The Core Criteria [for electrical contractors] have already been effective in terms of simplifying the ...health and safety regime. All members of the Specialist Engineering Contractors' group... 300,000 operatives, have signed up to it. ...various assessment schemes are beginning to recognise each other, using the Core Criteria... [This] means that many small contractors are having to demonstrate the required standard on fewer occasions, saving time and cost."*
>
> Paul Reeve, Electrical Contractors Association

Construction regulations (HSE)

One key set of consolidated regulations restructuring, simplifying and clarifying the law. £3.6 million annual administrative savings.

Construction Industry Scheme (HMRC)

Provides an electronic alternative to paper processes, replaces individual vouchers and removes the need for end of year returns for contractors. At April 2007 HMRC had reduced its administrative burden by an estimated £43 million due to the introduction of this reform.

Transport

Improved rail franchise bidding procedure (DfT)

Simplifying the tendering process by eliminating unnecessary information and focusing the bids on pertinent information. This significantly reduces the administrative burden for train operating companies and for DfT evaluation. Administrative burden savings of £2 million.

Standardising all rail franchise agreements (DfT)

Changes will eliminate unnecessary information requests and substantially reduce administrative burden for train operating companies. Administrative burden savings of £2 million.

New electronic services for Heavy Goods Vehicle operators (DfT)

HGV operators can now carry out most licensing transactions on line, using the transport office portal. £1.4m annual administrative savings delivered.

Environment

Hazardous Wastes (Environment Agency)

Better and more simplified paperwork procedures for monitoring the movements of hazardous wastes of greatest benefit to waste producers, the waste management industry and the Environment Agency. Annual administrative savings of £2.1 million.

Electronic timber sales (Forestry Commission)
Replacement of manual system with e-Sales auction/bid system. Annual administrative savings of £21,000.

Wood Exporting Certificates (Forestry Commission)
UK Wood Packaging Material Marking Programme has reduced exporters' certificates from 20,000 per year to 200, saving £35,000 a year.

Food Producers

Production of UK guidance notes for Reg EC 178/2002 Traceability (Food Standards Agency)
Clearer, simpler and more appropriate guidance for UK businesses. Removal of specific EC best practice recommendations. Annual administrative savings of £15.6 million.

Consolidation of bottled water regulations (Food Standards Agency)
Consolidation of legislation, along with new guidance for industry and enforcement authorities have made regulations easer to interpret and comply with. Annual administrative savings of £80,000.

Development of a central database (GRAIL) (Food Standards Agency)
Database to store legislation and guidance on UK food imports. Tool which provides Public Health Authorities with comprehensive and up to date guidance on import controls. Annual savings of £18,000.

Farming

The Environmental Impact Assessment (Agriculture) (England)(No 2) Regulations 2006 (DEFRA)
Simplifies existing EIA rules on farming on semi-natural land, cutting red tape and inspections, and introducing thresholds below which the rules will not apply. Annual administrative savings of £85,000.

Milk Quotas producer record keeping & inspections (DEFRA)
Training for purchasers following new legislation. Training for inspectors so revised procedures work smoothly and areas covered are compliant with regulations. Instructions for inspectors are regularly updated to reflect their feedback. Annual administrative savings of £200,000.

New registration regime for farms (FoodSA)
Reducing burden of registration on approximately 107,000 farms in England and the 150 local authorities in England containing farms. One-off saving of £1,465,900 for farms; £213,108 for local authorities.

Administrative burdens: Progress by individual department and agencies					
Department or Agency	Baseline May 2005	Reduction by 2010		Net annual savings delivered to date	
	£m	£m	% of baseline	£m	% of baseline
Department for Business Enterprise and Regulatory Reform	4188	1049	25%	57	1%
Cabinet Office	15	5	32%	0	0%
Charity Commission	49	11	23%	8	15%
Communities and Local Government	2487	685	28%	220	9%
Department for Culture, Media and Sport	343	108	31%	99	29%
Department for Children, Schools and Families	210	54	26%	0	0%
Department Environment, Food and Rural Affairs	528	155	29%	52	10%
Department for Transport	577	165	29%	60	10%
Department for Health	1202	322	27%	155	13%
Department for Innovation, Universities and Skills	543	176	32%	122	22%
Department for Work and Pensions	471	129	27%	67	14%
Foreign and Commonwealth Office	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Food Standards Agency	91	22	24%	17	19%
Forestry Commission	1.5	<1	27%	<1	27%
Government Equalities Office	5.7	3	56%	0	0%
HM Treasury	159	115	72%	-11	-7%
Home Office	84	21	25%	4	5%
Health and Safety Executive	2038	455	22%	62	3%
Ministry of Justice	369	70	19%	15	4%
Office for National Statistics	40	8	19%	6	15%
Adjustment for new food and feed regulations[1]		*-69*		*-114*	
Cross-Government	**13401**	**3485**	**26%**	**819**	**6%**
Financial Services Authority	n/a	73	n/a	53	n/a

[1] New EU food and feed hygiene regulations, negotiated before the May 2005 baseline measurement but introduced on 1 January 2006, more than doubled the burden figure for the Food Standards Agency from £91m to £205m. The Food Standards Agency Simplification Plan sets out the Agency's commitment to deliver a net reduction of 25% on the original baseline – requiring savings of £136m, and equivalent to a 66% reduction on £205m. The figures above for the Food Standards Agency exclude the effect of these new EU regulations as this gives a clearer sense of the progress they have made against the original baseline. The Agency's plan this year identifies £40 – 50 m of savings against the new EU burden. The adjustment at the bottom of the table takes account of the new EU food regulations and the total net saving of £819 m is net of all new burdens including these EU measures.

REDUCTIONS IN POLICY BURDENS

This year's plans also show progress on reducing policy burdens. 2007 plans identify areas in which the policy burdens on business, the third sector and public sector will be reduced by over £1.3 billion by 2010. This shows an increase in identified policy burden reductions, since last year.

What are policy burdens?
Policy burdens are the costs inherent in meeting the aims of a regulation. This could be a direct cash cost, such as installing a pollution filter on a factory chimney as prescribed by legislation, or it could be an indirect cost, for instance through necessary changes in working practices.

EXAMPLES OF DELIVERED POLICY SAVINGS

Over-the-counter medicines (DH)
Manufacturers of medicines which can be sold over the counter without prescriptions have benefited from savings of £100 million annually by identifying with the regulator low risk processes and agreeing simplified ways of complying with necessary regulation. As a result, the regulator (MHRA) is able to redirect resources to higher risk activities, benefiting patients and the public by a quicker availability of new medicines. There are savings too for the NHS from improved self-medication and fewer GP or other appointments for prescriptions.

Safer Food Better Business (FoodSA)
Allows small businesses to implement hygiene procedures such as keeping records of their food safety management systems in an effective and proportionate way saving £128m of policy costs.

Better targeted safety inspection requirements for goods vehicle and passenger transport (HGV and PSV) operators (DfT)
Reduction in the number of inspections (other than annual 'MoT' tests) more modern vehicles need to have, saving time and costs (each safety inspection of HGVs costs £500 in lost productivity) delivering policy savings of £100 million a year to the industry.

Construction health and safety regulations (HSE)
This measure streamlines regulatory requirements, eliminates unnecessary ones and simplifies paperwork for health and safety standards in the construction industry, significantly reducing bureaucracy by over £100 million savings annually.

Money laundering customer due diligence – reliance (HMT)
New Money Laundering Regulations 2007 allow firms to rely on other firms' money laundering customer due diligence measures to a greater extent from December 2007, delivering £13m – £15m in annual policy cost savings.

Money Laundering Regulations – record keeping (HMT)
New Money Laundering Regulations allow firms greater choice in the records they need to keep from December 2007, delivering £11m – £12m in annual policy cost savings.

Money Laundering guidance (HMT)
New joint industry / Government guidance for firms on how to meet anti money laundering requirements was issued in January 2006, to promote a much more risk-based approach with savings for firms and their customers. Policy cost savings of between £10m and £15m are expected over a five year period.

Policy savings: progress					
	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010
Policy savings (£million)	102	469	807	1246	1364

WHERE THE GOVERNMENT IS GOING FROM HERE

Over the next twelve months the Government will continue to work hard to deliver more savings to continue progress towards meeting the 25% administrative burden target.

Examples include:

Small business tax (HMRC)

From April 2009, the threshold for twice-yearly payments toward income tax liability will double to £1,000, saving 319,000 small businesses an estimated £47 million a year in administrative costs.

Workplace disputes (BERR)

Changes to the rules for disputes in the workplace are expected to deliver savings to business of around £185 million a year. The proposals which are before Parliament at the moment, should come in to force in early 2009 and focus on practical solutions to workplace disputes.

'Think Small First' (BERR)

By re-writing and simplifying company law with SMEs in mind, SME agency costs will be reduced, confidence will be increased and compliance improved. Estimated total savings £42 million.

The written Health and Safety Policy Statement (HSE)

Removal of any duplication of effort and paperwork, from the Health and Safety at Work Act and the Management of Health and Safety at Work Regulations for written health and policy statement. Estimated total savings of £26 million a year.

Electronic Insurance Certificates (DfT)

Insurance companies will be able to issue electronic copies of insurance certificates. The measure will be introduced following, and dependent on the results of, formal written consultation with business stakeholders. Early estimates that administrative savings to businesses may be up to £20 million.

Care Quality Commission (DH)

The new Commission, subject to Parliamentary approval, will replace the existing bodies which regulate health, adult social care and mental healthcare. It will deliver a consistent, integrated approach to regulation across health and adult social care and help reduce administrative burdens including on NHS services. It will also be more flexible and concentrate resources on the areas of greatest concern. This will reduce unnecessary paperwork and bureaucracy. £63 million annual administrative savings.

CURRENT GOVERNMENT REVIEWS

To explore possibilities for further simplification and new approaches, the Government is conducting two reviews; a health and safety review and a review of consumer law,

Improving outcomes from Health and Safety – a review (Better Regulation Executive)

This review is looking at how the health and safety system operates in totality, and in particular how it affects small firms and low risk firms. The aim is to find ways to improve protection for workers in these firms, to make it easier for such employers to follow the law and also to maintain public confidence in these important rules. Small employers are more likely than larger firms to face multiple, overlapping challenges in managing health and safety. So, to ensure they protect workers, it is important to evaluate their experiences and whether the many current initiatives designed to communicate the rules to them are working. The review is also studying international and British evidence on what delivers vital health and safety protections in the most proportionate way.

Consumer Law Review

The rationale for the consumer law review announced in July 2007 is that the consumer law framework has developed over several decades for various reasons. As a result, the regulatory arrangements can be complex, sometimes inconsistent and inflexible. This can lead to unnecessary costs for businesses in trying to understand and comply with requirements, and

difficulties in keeping consumer protections up to date with changes to markets and technologies (particularly with the growth of internet transactions and digital products and services).

The review is examining the scope for: simplification of existing legislation while maintaining necessary protections; exploring ways to simplify and rationalise enforcement allowing greater targeting of action on higher risk businesses; and investigating the options for improving consumer empowerment and redress. Joint BRE/National Consumer Council work on the efficacy of consumer information as a tool to drive desired consumer outcomes continues. Findings will be reported in spring 2008.

CUTTING EUROPEAN ADMINISTRATIVE BURDENS

The Government is not limiting its better regulation work to the national level. To ensure European Union rules contribute to the UK's competitiveness in a globalised economy, we have put strong political efforts into reforming EU laws which generate unnecessary administrative costs. Together with other like-minded countries, the UK has made a significant contribution to achieving a series of recent EU better regulation commitments, one of which is an agreement to cut EU administrative burdens by 25% by 2012.

The European Commission coordinating this work, has already identified 40 EU laws that should generate significant savings. These range from simplifying the payments systems under the Common Agricultural Policy, to reforming social legislation for European road transport. We estimate that in the UK these two measures alone could generate £110 million of administrative costs for farmers, and £145 million for road hauliers respectively.

The Government will continue to play a leading role in delivering these ambitious savings over the next years.

The Government is also committed to ensuring that agreed European legislation is implemented in the best way. Following Lord Davidson's Review last year, the Government launched new guidance in September 2007 to ensure that EU legislation is implemented in the UK in a way that fulfils our legal obligations, while avoiding unnecessary burdens which can place UK companies at a competitive disadvantage. 2007 simplification plans show how departments are delivering the Davidson Review's specific recommendations for reducing burdens of existing legislation originating from the EU.

ALLEGATO 13

Plan de Acción para la Reducción de la Cargas Administrativas
Ministerio de Administraciones Públicas – giugno 2008

PLAN DE ACCIÓN PARA LA REDUCCIÓN DE CARGAS ADMINISTRATIVAS

JUNIO 2008

Índice

1. Introducción y objetivos

1.1 Introducción

1.2 Objetivo y Medidas del Plan de Acción

1.3 Cronograma del Plan de Acción

2. Situación actual

2.1 Análisis de las iniciativas en marcha en la legislación española relacionada con la simplificación y reducción de cargas administrativas

2.2 Trabajos previos realizados

3. Metodología para la medida de cargas administrativas

Fase1: Identificación de Obligaciones de Información

Fase 2: Cuantificación de las cargas

Fase 3: Propuestas de mejora

Seguimiento y evaluación

4. Participación y comunicación

4.1 Foros de participación de los agentes sociales y la ciudadanía

4.2 Mecanismos de colaboración interadministrativa

4.3 Formación específica de los empleados públicos

4.4 Política de Comunicación

Anexo

Definiciones y metodología de la medición de cargas administrativas con el Modelo de Costes Estándar

1. Introducción y objetivos

1.1 Introducción

En el actual contexto globalizado y de desarrollo tecnológico, el impulso de la productividad y la competitividad, la creación de trabajo estable y la adopción de medidas que permitan conseguir cotas de crecimiento económico sólidas, representan algunos de los principales retos a los que se enfrentan las economías del siglo XXI.

En el marco de la economía de mercado corresponde a los poderes públicos velar por la libertad de empresa y la competencia y defender la productividad, conciliando el ejercicio de las actividades económicas con el respeto de las demás libertades y derechos de los ciudadanos y las exigencias del interés general. Por este motivo las actividades económicas son sometidas a una regulación pública de variable objeto e intensidad que, si no resulta convenientemente ajustada o calibrada, puede constituir una carga excesiva para las empresas existentes, limitar la competencia entre ellas u obstaculizar el libre acceso al mercado, causando efectos contrarios a los deseados.

***Costes administrativos** son los costes habidos por las empresas, el sector asociativo, los poderes públicos y los ciudadanos para cumplir las obligaciones legales de facilitar información sobre sus actividades, ya sea a las autoridades públicas, ya sea a entidades privadas*

Es evidente que la regulación pública, en cuanto impone a las empresas obligaciones de proporcionar información sobre su actividad a las Administraciones públicas, incrementa los costes administrativos de la actividad económica. La imposición de estas cargas administrativas, que se añaden a las que las empresas tendrían que asumir en ausencia de regulación, debe ser objeto de un cuidadoso análisis por parte de la Administración, de forma que se garantice su proporcionalidad con el objetivo que la regulación persigue. De otro modo, dichas cargas pueden repercutir negativamente sobre la productividad de las empresas y sobre la competitividad de nuestra economía y obstaculizar el desarrollo económico que debe conducirnos a alcanzar mayores niveles de bienestar y calidad de vida.

***Obligación de Información (OI)** Obligación establecida por la normativa consistente en facilitar información al sector público o terceros interesados.*

Con la reducción o ajuste de las cargas administrativas los recursos que las empresas han venido dedicando a tareas no estrictamente productivas podrán destinarse a las que sí lo son. Y por eso la reducción de cargas puede contribuir a incrementar la productividad empresarial y, con ello, a mejorar la competitividad del conjunto de la economía y a proporcionar nuevas y adicionales oportunidades de negocio y empleo. Además, estas cargas administrativas tienen un elevado componente de coste fijo, por lo que, aun careciendo de relación directa con el tamaño de la empresa, puede tener muy diversa incidencia en función de éste. Así, la reducción de cargas puede ser especialmente benéfica para las pequeñas y medianas empresas, además de contribuir a mejorar el funcionamiento y las condiciones generales del mercado y facilitar la entrada en él de nuevos competidores.

***Cargas administrativas.** Información que las empresas no recopilarían, de no existir disposiciones legislativas que lo exigieran.*

Estrategia Renovada de Lisboa Segundo ciclo

La Estrategia Renovada de Lisboa para el crecimiento y el empleo ha probado durante su primer ciclo su positiva contribución al desarrollo económico de la UE. En el segundo ciclo 2008-2010, que ahora comienza, la economía europea debe continuar profundizando en las estrategias iniciadas para mantener y mejorar su competitividad con el escenario mundial. Ello requiere no solamente profundizar en las medidas adoptadas, sino una verdadera implementación de dichas medidas. Este objetivo de implementación debe constituir la principal prioridad

Con el fin de alcanzar estos objetivos, se identificaron una serie de **medidas clave** que incluían la **mejora y simplificación de la regulación para las empresas**. En este sentido, el propósito de la política europea para una mejor regulación consiste en:

- Mejorar las disposiciones legales y diseñar mejores regulaciones, mas útiles para los ciudadanos en general, y por las empresas en particular.
- Fortalecer su cumplimiento y eficiencia.
- Minimizar los costes para la economía.

Programa de Acción de la Comisión Europea para la reducción de cargas administrativas

Estas consideraciones son las que subyacen en la decisión del Consejo Europeo de Primavera de 2007 de convertir la simplificación administrativa en una de las líneas de acción prioritarias en la política económica europea. En concreto se acordó que las cargas administrativas derivadas de la legislación europea deberían reducirse en un 25% para el año 2012,se aprobó el Programa de Acción de la Comisión Europea para la reducción de las Cargas Administrativas y el compromiso de establecer en 2008 medidas equivalentes para la legislación nacional*****. Para ello, los Estados miembros deben centrar sus esfuerzos en identificar, medir y reducir las obligaciones de información (OI) obsoletas, redundantes, reiterativas o innecesarias, de manera que las OI impuestas a las empresas sean sólo las imprescindibles para hacer realidad los beneficios de la legislación. Es evidente que estas medidas, en ningún caso, ponen en cuestión el propósito subyacente de la legislación, contemplando los casos en los que, por razones diversas de interés público (protección de la salud pública, de prevención del fraude fiscal, salvaguarda de los derechos de los trabajadores, tutela del consumidor o del medio ambiente, por ejemplo) siga siendo necesario imponer obligaciones de información.

Estimación del porcentaje del PIB que suponen los Costes Administrativos en los Estados miembros

A partir de la extrapolación de datos relativos a los Países Bajos, uno de los pioneros en la aplicación de estas políticas, se ha estimado que los costes administrativos representaban en 2005 el 3,5 % del PIB de la UE-25. Así, la Comisión ha estimado que **la reducción de estos costes en el 25% fijado por el Consejo Europeo de primavera 2007 supondría un aumento de la renta agregada del 1,3%.**

*Disponible en: http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/home_en.htm

En el caso de España resulta particularmente relevante trasladar a nivel nacional la estrategia europea de simplificación administrativa considerando, primero, la estructura empresarial española, en la que priman empresas de tamaño reducido; segundo, la propia complejidad y la falta de análisis del impacto de la nueva normativa y, por último, el modelo de distribución competencial de la Administración Pública en España que, por la intervención o regulación concurrente de las diferentes instancias político-administrativas, en ocasiones genera duplicaciones normativas innecesarias. Por ello, el Presidente del Gobierno se comprometió en el Consejo Europeo de 2007 a adoptar un objetivo semejante al de la Comisión Europea para la legislación emanada de las Administraciones Públicas españolas, fijando en su discurso en la sesión de investidura ante el Congreso de los Diputados, el día 8 de abril de 2008, el compromiso de reducción del 30% de las cargas administrativas para las empresas, con el fin de dar todas las facilidades en su relación con la Administración, tanto en el momento de su creación, como a lo largo de toda su actividad ulterior.

Programa Nacional de Reformas

El Plan de Acción para la Reducción de la Cargas Administrativas que se presenta a continuación, constituye la primera iniciativa global de aproximación a este problema en España. Sin embargo, en el pasado ya se han implementado diversas actuaciones en este ámbito. En concreto, el Programa Nacional de Reformas (PNR) aprobado por el Gobierno en 2005, incluye diversas iniciativas de esta índole como son la generalización del uso de nuevas tecnologías en la relación de las Administraciones Públicas con ciudadanos y empresas (DNI electrónico, factura electrónica, etc.) o la reducción de los tiempos y costes de creación de nuevas empresas (extensión a todas las sociedades de responsabilidad limitada de los procedimientos telemáticos,etc.) entre otras.

Respecto a la **forma de reducir esas cargas administrativas**, la Comisión Europea propone guiarse por una serie de **principios** que contribuirían a este empeño:

1. **Reducir la frecuencia**

   Reducir la frecuencia de las declaraciones obligatorias a los niveles mínimos necesarios para alcanzar los objetivos fundamentales del acto en cuestión y, de ser posible, armonizar la frecuencia de las declaraciones que se exigen en diferentes actos legislativos relacionados entre sí.

Principios que guían la reducción de las cargas administrativas

2. **Evitar redundancias**

   Verificar que la misma obligación de información no se impone varias veces por canales diferentes y eliminar los casos de solapamiento.

3. **Automatización**

   Sustituir la recogida de información que se efectúa actualmente por medio de formularios en papel por un sistema de declaración electrónica utilizando, en la medida de lo posible, portales inteligentes.

4. **Adecuación**

   Introducir umbrales para los requisitos de información, procurando reducir en la medida de lo posible las exigencias impuestas a las pequeñas y medianas empresas, o recurrir a métodos de muestreo.

5. **Priorización**

   Contemplar la sustitución de los requisitos de información impuestos a todas las empresas de un sector por un planteamiento basado en el riesgo, consistente en centrarse específicamente en los operadores que realizan las actividades más expuestas.

6. **Actualización**

   Reducir o suprimir los requisitos de información impuestos en relación con exigencias fundamentales que, entretanto, hayan desaparecido o hayan sido modificadas.

7. **Información**

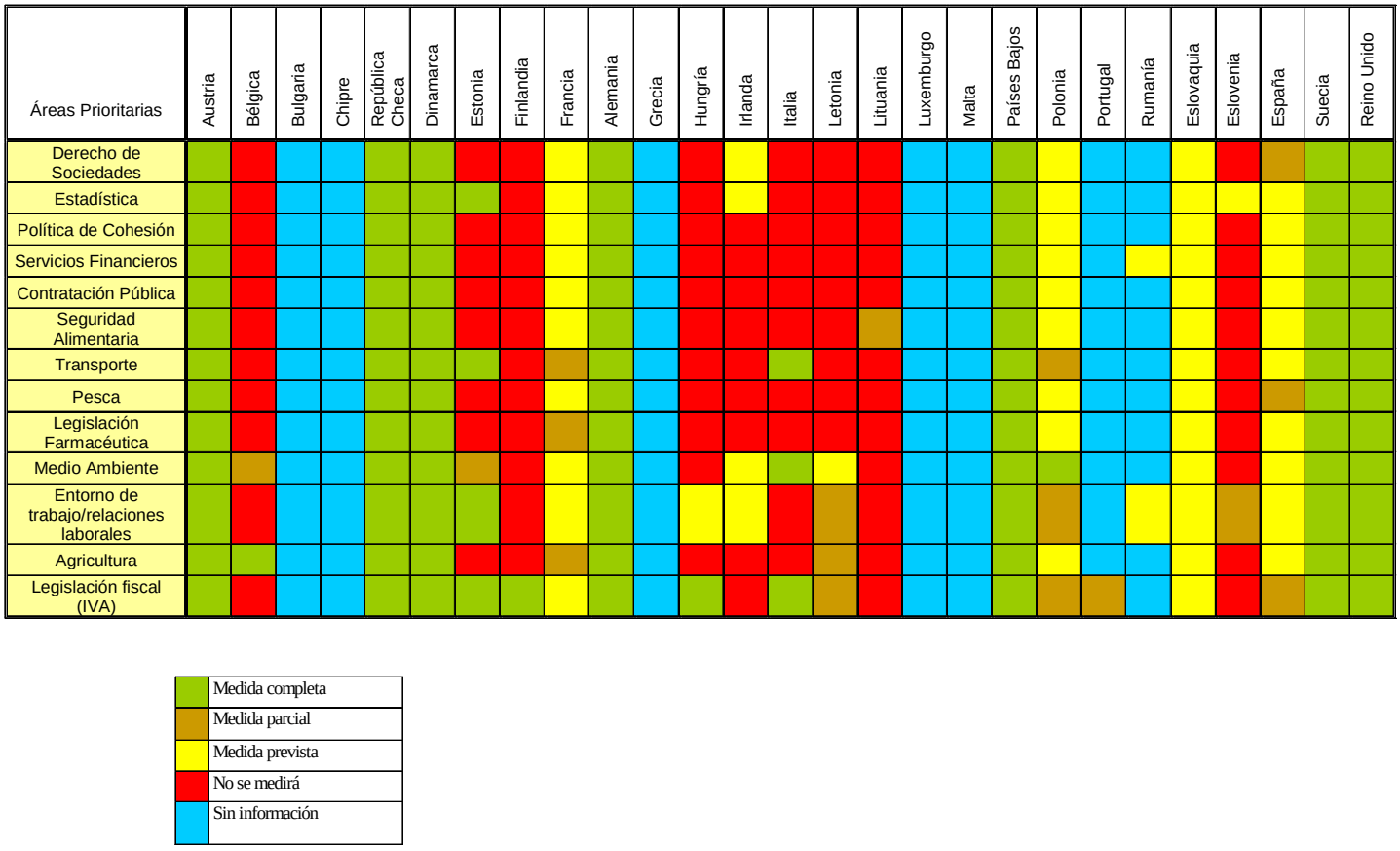
   Facilitar información adicional de aquellos actos legislativos que pudieran ralentizar la actividad empresarial o requerir asesoramiento jurídico.

La reducción de las cargas administrativas en los distintos Estados de la Unión Europea

Siguiendo las recomendaciones del Consejo Europeo, 14 Estados Miembros han fijado hasta el momento sus propios objetivos nacionales de reducción de cargas. Sólo 7 de estos países han completado el ejercicio de medida de las Obligaciones de Información utilizando el Modelo de Costes Estándar.

En el siguiente cuadro, elaborado a partir de documentos de trabajo de la Comisión Europea, se señalan aquellas áreas en las que cada país ha medido las obligaciones de información dentro de los trece ámbitos identificados por la Comisión Europea. Ello no quiere decir que se hayan adoptado aún medidas concretas para reducir dichas obligaciones y por tanto las cargas administrativas.

Aplicación del Modelo de Costes Estándar en los Estados Miembros



1.2 Objetivos y Medidas del Plan de Acción

El Gobierno de España adoptó mediante **Acuerdo de Consejo de Ministros**, en su reunión de 4 de mayo de 2007, el **impulso del Programa de Mejora de la Reglamentación y Reducción de Cargas Administrativas** y se comprometió a la **elaboración de un Plan de Acción** con objetivos y medidas concretas, encargo que se encomendó al Grupo de Alto Nivel que se constituyó para tal fin.

La relevancia política del proyecto aconseja que, antes de ser sometido a la consideración y aprobación del Consejo de Ministros, el Plan de Acción sea presentado a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

Ejes del Plan de Acción:

- *Nuevas Empresas.*
- *Empresas Existentes.*
- *Fomentar la Inversión .*

La finalidad del presente Plan de Acción es la dinamización del tejido empresarial español, que las empresas españolas cuenten con un entorno reglamentario ágil y dinámico para poder mejorar la capacidad de competir, actuando sobre tres ejes diferenciados pero complementarios:

- Disminuir las cargas que afectan a las **empresas existentes**, especialmente PYMES, liberando recursos para la inversión y el crecimiento.
- Facilitar la creación de **nuevas empresas**, agilizar y abaratar los costes de constitución, fomentando el espíritu empresarial. Asimismo, agilizar y abaratar los costes de disolución de las empresas
- Fomentar la **inversión**, facilitando la diversificación de las empresas a nuevos sectores o nuevos ámbitos geográficos.

Objetivos del Plan de Acción:

•Reducir un 30% las cargas administrativas antes de 2012 sin alterar los objetivos subyacentes de la normativa.

•Minimizar las cargas administrativas en la normativa que se apruebe desde el 1 de enero de 2009.

En dicho contexto, el presente **Plan de Acción para la Reducción de Cargas Administrativas** identifica las medidas necesarias para conseguir los siguientes **objetivos**:

1. Reducir en un 30% en el horizonte 2012 las cargas administrativas que recaen sobre las empresas, **sin alterar los objetivos subyacentes de la normativa.**
2. Minimizar las cargas administrativas sobre las empresas en la normativa que se apruebe a partir del 1 de enero de 2009.

Las **Medidas** que se desarrollarán, con la participación de los distintos organismos afectados, para conseguir estos objetivos son:

1. Medición de cargas en Áreas prioritarias

Se trata de identificar y cuantificar las cargas administrativas que afectan a las empresas, con especial atención a las PYMES, en tres etapas consecutivas, la primera de ellas se centrará en la normativa de ámbito horizontal y las dos siguientes en normativa sectorial, para ello se contará con una asistencia técnica externa.

En cuanto al contenido material de la normativa que se va a analizar, es necesaria la **determinación** de las **Áreas prioritarias** en las que se centrará la medición, precisando los ámbito concretos y los procedimientos y trámites cuyas cargas se han de analizar.

Junto a ellas se contemplarán, con carácter transversal, mecanismos de evaluación de los propios Departamentos Ministeriales y organismos de la AGE, con colaboración de la AEVAL, para reducir las cargas administrativas de manera continuada.

Aún pendientes de concreción y, en su caso, de reconsideración, en una primera aproximación se **proponen** las siguientes seis áreas prioritarias de carácter horizontal

- Derecho de Sociedades
- Legislación Fiscal
- Estadísticas
- Contratación Pública
- Medio Ambiente
- Entorno laboral-Relaciones Laborales, incluyendo Seguridad Social y Prevención de Riesgos

En la selección de estos seis ámbitos se han tenido en cuenta no solo las propuestas de mejora recogidas en los estudios analizados, sino también las 13 áreas prioritarias del Plan de Acción de la Comisión Europea para la Reducción de Cargas, la clasificación de la normativa por áreas en el proceso de transposición de la Directiva de Servicios y la información disponible en el Sistema de Información Administrativa (SIA).

Para esta determinación de Áreas prioritarias se ha dispuesto asímismo de la información complementaria derivada de los trabajos previos realizados y de las actuaciones puestas en marcha como consecuencia de la aplicación de la normativa reciente (ver apartado 2, "situación actual", de este documento) así como la experiencia de otros países en esta materia.

Definidas éstas Áreas prioritarias, en función de aquellas obligaciones de información que generan un mayor coste a las empresas, los trámites y propuestas resultantes de los distintos estudios previos se remitirán a los Departamentos competentes para que elaboren las correspondientes propuestas de priorización, modificación y/o inclusión de aspectos y contenidos no contemplados.

Una vez elaborada y aprobada una primera propuesta y establecidos los ámbitos sobre los que se va a actuar, se identificará la regulación aplicable a cada uno de ellos, las obligaciones de información contenidas y su coste en los distintos tipos de empresas de cada sector, prestando especial atención a las PYME´s.

La demanda de información no siempre podrá ser reducida en cuanto que existen exigencias de carácter externo provenientes de mandatos de la Unión Europea.

Con el fin de contrastar y optimizar la operatividad del presente Plan de Acción, conviene realizar un primer ensayo o actividad experimental. Se propone como objeto de este **proyecto piloto**, en colaboración con el Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, el procedimiento de «Notificación de traslado de residuos peligrosos en el territorio nacional». Se trata de un procedimiento que en 2007 alcanzó un volumen de 94.000 actuaciones y en el que se han identificado un conjunto de obligaciones de información impuestas por la normativa que podrían ser objeto de simplificación, para disminuir la carga administrativa que se hace recaer sobre las empresas interesadas.

En cualquier caso, todas las actuaciones deberán adaptarse a las disponibilidades presupuestarias existentes.

2.Cooperación

La reducción de cargas administrativas debe producirse en todos los niveles territoriales de la administración de forma que su efecto alcance la realidad cotidiana de ciudadanos y empresas.

Este Plan de Acción abarca la reducción de las cargas administrativas fundamentalmente en el marco AGE, para lo cual, se implantarán mecanismos de evaluación y reducción de cargas administrativas en todos los Departamentos Ministeriales

Se establecerán, además, mecanismos de **colaboración** con todas las **CC.AA y la FEMP** para el impulso de la reducción de cargas en sus ámbitos de competencia con objetivos de ambición comparable, de forma que se alcance el objetivo total de reducción del 30%, en un proceso global que facilite el intercambio de metodologías y mejoras prácticas, participando así las CC.AA y Entes Locales a los objetivos recogidos en este Plan de Acción.

Asimismo, este Plan de Acción se desarrollará en función de la naturaleza de los temas, con la estrecha colaboración de las Cámaras de Comercio y las organizaciones empresariales y sindicales. El MAP ya ha suscrito convenios de colaboración con el Consejo Superior de Cámaras de Comercio y con CEOE y CEPYME.

Por otra parte, se fomentará la cooperación metodológica y el intercambio de buenas prácticas con aquellos países de nuestro entorno con experiencias más avanzadas en la materia.

3.Medidas Tecnológicas

Alcanzar la total interconexión electrónica de los sistemas de información de las Administraciones Públicas.

Ventanilla única contemplada en el proyecto de transposición de la Directiva de Servicios.

Creación de un portal específico para la reducción de las Cargas Administrativas.

Compartir la información que ya obra en poder de las Administraciones Públicas **(1)** .Completar y depurar el 100% de la información relativa al Índice de Esfuerzo Burocrático de los procedimientos recogidos en el Sistema de Información Administrativa (SIA) **(2)** .

(1) "NOTA: Siempre que no existan restricciones legales de comunicación para ello y teniendo en cuenta el artículo 21 (comunicación de datos entre Administraciones Públicas) de la Ley Orgánica 15/1999 de Protección de Datos de Carácter Personal".

(2) El Índice de Esfuerzo Burocrático se enmarca dentro del *'Plan de Simplificación e Informatización de Procedimientos Administrativos de la Administración General del Estado (AGE).* Constituye una aproximación al esfuerzo que supone a ciudadanos o empresas realizar sus trámites con la Administración, empleando parámetros internos y objetivos.

4.Análisis del Impacto de Nueva Normativa

El objetivo de reducir las cargas administrativas constituiría un esfuerzo estéril si no fuera acompañado de un estudio o valoración rigurosa de la futura regulación para evitar la imposición injustificada o desproporcionada de nuevas cargas en la nueva normativa. Por eso, durante el proceso de elaboración de las normas, además de tener en cuenta los clásicos aspectos formales de legalidad, estructura, contenido, etc., deberán considerarse también las cargas administrativas a imponer y su relación o adecuación a los objetivos perseguidos, contemplando las alternativas posibles para alcanzarlos y su impacto o repercusión económicos, no sólo para el erario y los presupuestos públicos, sino también para los sectores afectados.

Por ello, se propone la elaboración y aplicación de un **protocolo de actuación para la valoración del impacto normativo** que subraye la sistematización y mejora normativa y la valoración económica de las nuevas obligaciones de información que pudieran establecerse de forma que se aplique sistemáticamente a toda la normativa que se apruebe a partir del 1 de enero de 2009.

5.Real Decreto Anual de Reducción de Cargas

En el último trimestre de cada año el Gobierno aprobará un Real Decreto de Reducción de Cargas administrativas que englobe las propuestas de mejora y medidas concretas de simplificación de las áreas prioritarias analizadas, trasladándolo previamente a los agentes sociales para que puedan realizar observaciones, lo que permitirá simplificar el procedimiento de modificación de la regulación afectada y dar visibilidad a la política de mejora de la regulación.

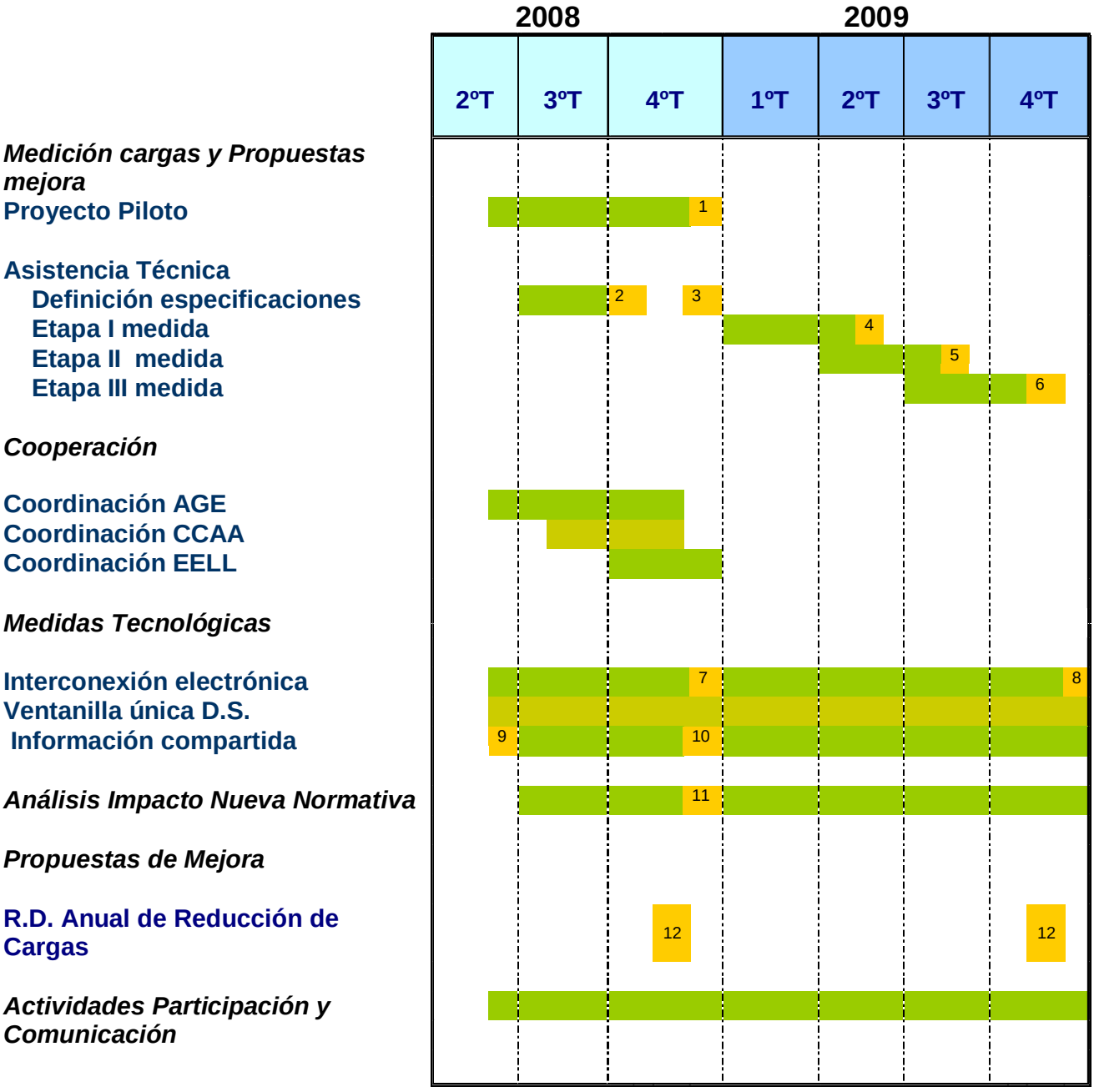
6.Actividades de Participación y Comunicación

Campaña que estimule a ciudadanos y empresarios a presentar sus ideas a través de la página web del MAP.

Jornadas de repercusión nacional para presentar el Plan de Acción y recoger, en su caso, sugerencias adicionales de los empresarios y sectores implicados.

Acciones formativas para difundir la cultura de reducción de cargas entre los empleados públicos, desarrollándolas con una posible contribución empresarial.

Estas acciones se describen con mayor detalle en el apartado 4 Participación y Comunicación


2008
2009
2ºT
3ºT
4ºT
1ºT
2ºT
3ºT
4ºT
Medición cargas y Propuestas mejora
Proyecto Piloto
Asistencia Técnica
Definición especificaciones
Etapa I medida
Etapa II medida
Etapa III medida
Cooperación
Coordinación AGE
Coordinación CCAA
Coordinación EELL
Medidas Tecnológicas
Interconexión electrónica
Ventanilla única D.S.
Información compartida
Análisis Impacto Nueva Normativa
Propuestas de Mejora
R.D. Anual de Reducción de Cargas
Actividades Participación y Comunicación
1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
12

PLAN DE ACCIÓN PARA LA REDUCCIÓN DE CARGAS ADMINISTRATIVAS

HITOS DEL CRONOGRAMA

1. Proyecto Piloto (Propuestas de Mejora)
2. Publicación del contrato de Asistencia Técnica
3. Adjudicación del contrato de Asistencia Técnica
4. Medida de Cargas. Etapa I
5. Medida de Cargas. Etapa II
6. Medida de Cargas. Etapa III
7. 50% Interconexión electrónica sistemas de información de las Administraciones
8. 100% Interconexión electrónica sistemas de información de las Administraciones
9. Relación de documentos con información ya disponible en la AGE
10. R.D. de documentos que dejaran de solicitarse a los ciudadanos
11. Protocolo de actuación de Análisis de Impacto de Nueva Normativa
12. R.D. Anual de Reducción de Cargas

2. Situación actual

2.1 Análisis de las iniciativas en marcha en la legislación española relacionadas con la simplificación y reducción de cargas administrativas

Entre las iniciativas normativas de simplificación ya adoptadas por el Gobierno de España, cabe señalar las siguientes:

a. **La Ley 11/2007 de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, aprobada en junio de 2007**, incluye disposiciones encaminadas a hacer más sencillo el trato de las empresas con la Administración y desarrolla los derechos de los ciudadanos ante la Administración Electrónica, que pueden agruparse en tres grandes categorías:

Principios de simplificación:
-Automatización
-No Redundancia
-Información

- Eficacia u obtención de resultados: no duplicidad, identificación y certificación.
- Eficiencia o eficacia al menor coste: acceso, seguimiento y trazabilidad.
- Mayor democracia dentro de la sociedad del conocimiento: información, seguridad y calidad.

Esta Ley va a potenciar la interoperabilidad entre Administraciones, permitiendo el impulso de la presentación telemática de solicitudes y documentación adjunta, la implantación de la notificación telemática, la consulta a distancia de expedientes y la posibilidad de pagos telemáticos, entre otros.

b. **La Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público, aprobada en octubre de 2007**, introduce numerosas medidas novedosas encaminadas a agilizar las relaciones entre la Administración y los licitadores, por ejemplo:

- El uso de medios telemáticos, como la posibilidad de emitir electrónicamente los certificados de inscripción en los registros de licitadores; la presentación telemática de cualquier garantía que los Pliegos impongan; la publicidad electrónica gratuita de la contratación; la factura electrónica o la firma electrónica (Ley 59/2003, de Firma electrónica).
- La licitación telemática (sistema de “subasta electrónica”) cuando únicamente hayan de tenerse en cuenta magnitudes comparables desde un punto de vista cuantitativo.

Principios de simplificación:
-No Redundancia
-Automatización
-Información

- La simplificación en la documentación a presentar (parte de la cual se exige únicamente al adjudicatario provisional, pero no al resto de licitadores, para los que basta con una declaración responsable).
- Supresión de la garantía provisional.

c. **La Ley 56/2007 de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información, aprobada en diciembre de 2007**, si bien se enfoca a la mejora de trámites entre particulares, cuenta con tres medidas de singular importancia:

- Introduce la obligatoriedad de la facturación electrónica en el marco de la contratación con el sector público estatal.
- Exige a todas las Administraciones Públicas promocionar, extender y generalizar el uso de medios electrónicos en todas las fases de los procesos de contratación.
- Introduce una reforma en la normativa de Sociedades que, entre otras cosas, permitirá una drástica reducción de los tiempos de constitución de sociedades de responsabilidad limitada a sólo cuatro días.

Principios de simplificación:
-Automatización

d. **La transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios)**. España, como el resto de Estados miembros, tiene establecido un plazo, que finaliza el 28 de diciembre de 2009, para, entre otras medidas:

- Eliminar los obstáculos administrativos (autorizaciones o permisos) para garantizar en el territorio comunitario el libre acceso a la actividad de servicios y su libre ejercicio, salvo excepciones.
- Crear ventanillas únicas en las que un prestador podrá realizar todos los trámites necesarios para ejercer su actividad en los territorios nacionales.
- Posibilitar la realización de procedimientos por vía electrónica.
- Calidad de los servicios: se impulsa la certificación voluntaria de las actividades o la elaboración de cartas de calidad, se fomenta la elaboración de códigos de conducta europeos, en particular por organismos o asociaciones profesionales y se instaura una cooperación administrativa efectiva entre Estados miembros.

Principios de simplificación:
-No Redundancia
-Automatización
-Adecuación
-Priorización
-Actualización
-Información

2.2 Trabajos previos realizados

Bajo el impulso del Acuerdo de Consejo de Ministros de Mayo de 2007, se han realizado **diferentes trabajos sobre la reducción de cargas administrativas** referidos al ámbito de nuestro país que, con la colaboración de diferentes organizaciones, nos ofrecen una información clave como punto de partida para el establecimiento de la adecuada estrategia en esta materia.

Plan de Simplificación e Informatización de Procedimientos Administrativos de la AGE y Análisis del Índice de Esfuerzo Burocrático

Se trata de un plan puesto en marcha por el Ministerio de Administraciones Públicas y contempla entre sus principales objetivos la actualización de la relación de procedimientos de la AGE de forma coordinada con todos los departamentos ministeriales con el objetivo de automatizarlos antes del 31 de diciembre de 2009 en cumplimiento de la Ley 11/2007, a través del desarrollo y puesta en marcha de una aplicación web, denominada Sistema de Información Administrativa (SIA), así como el impulso de un sistema de evaluación de cargas administrativas poniendo en marcha el Índice de Esfuerzo Burocrático (IEB).

Análisis de los trámites obligatorios para la creación de empresas en España. Octubre de 2007.

Dirigido por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, se trata de un análisis de los trámites de ámbito estatal, autonómico y local para seis tipologías de empresa con sede en 17 ciudades, una en cada una de las Comunidades Autónomas. Se han identificado y descrito cada uno de los pasos administrativos que obligatoriamente han de realizarse, se ha establecido el tiempo mínimo para dar cumplimiento a todos los trámites y se han calculado los costes directos de la creación de empresas.

Propuesta de reducción de las cargas administrativas. Julio-Diciembre de 2007.

Trabajos en coordinación con las organizaciones territoriales y sectoriales de CEOE y CEPYME, con el fin de identificar los trámites administrativos que las empresas deben cumplimentar como consecuencia de la regulación a que están sujetas, para cuantificar todos los costes que dicha regulación introduce en la actividad empresarial y para proponer su eventual supresión o reducción.

Identificación y análisis de los trámites administrativos soportados por las empresas en su actividad cotidiana derivados de la regulación. Julio-Diciembre de 2007.

Dirigido por el Consejo Superior de Cámaras de Comercio. Entrevistas realizadas a representantes de 200 empresas y validación de las propuestas de mejora por un grupo de expertos en regulación y simplificación administrativa. El trabajo se ha ejecutado bajo una adaptación del Modelo de Costes Estándar, analizando más de una veintena de trabajos internacionales de similares características y la legislación reciente relacionada, identificando en torno a 600 trámites administrativos y más de un centenar de propuestas de mejora.

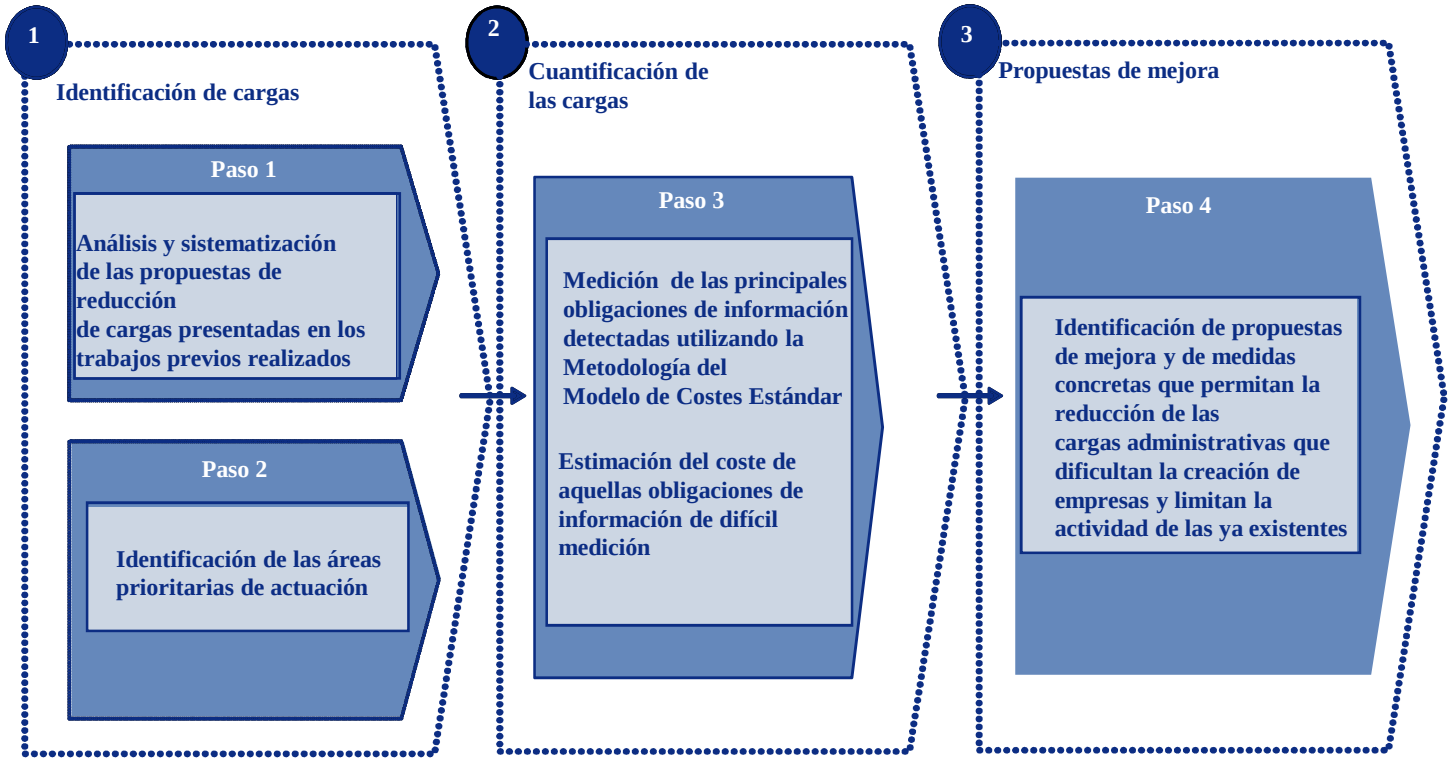
Consulta Pública.

Desde octubre de 2007 está disponible en la WEB del MAP una sección específica de Mejora legislativa

El apartado de la página web **Presentar una idea** se ha creado precisamente para que las empresas, los ciudadanos o las asociaciones puedan expresar directamente sus preocupaciones y sugerencias tanto al Gobierno de España como a la Comisión Europea, lo que permitirá enriquecer y priorizar las propuestas que se reciban de los agentes sociales y las organizaciones administrativas y además facilitar un foro de intercambio de documentación, información y actualidad que hasta este momento no existía en nuestro país. En la página Web se ofrece, fácilmente accesible, información sobre las políticas de Mejora Regulatoria, definiciones de carga administrativa y del Modelo de Costes Estándar y conexión directa con otros sitios web de interés de la UE y organizaciones pioneras en este campo, como la OCDE o la SCM Network.

3. Metodología para la medida de cargas administrativas

La identificación y medida de cargas se realizará siguiendo las siguientes fases:



Fase 1: Identificación de cargas

El objetivo es **analizar y sistematizar las diferentes cargas,** bien sean las presentadas en los trabajos aportados por las organizaciones colaboradoras como las identificadas por los diferentes órganos sectoriales y la **definición de las áreas prioritarias**.

Fase 2: Cuantificación de las cargas

El objetivo principal es realizar la **medición de las principales obligaciones de información** detectadas, utilizando para ello el Modelo de Costes Estándar y estimar el coste de las que no puedan medirse.

Fase 3: Propuestas de mejora

Identificar las propuestas de mejora y medidas concretas que permitan la reducción de las cargas administrativas.

En el Anexo 1 se describe con detalle la metodología para la medida de cargas administrativas.

Seguimiento y Evaluación

Para el adecuado seguimiento y evaluación del Plan de Acción se deben realizar las siguientes tareas:

- Verificar la adecuación del trabajo desarrollado con los objetivos y alcance propuestos.
- Asegurar un adecuado nivel de calidad del proyecto, de acuerdo con los estándares definidos.
- Evaluar el grado de avance del proyecto en correspondencia con el programa de trabajo.
- Establecer una planificación de los proyectos, mediante procedimientos documentados que controlen y verifiquen la adecuación de tales proyectos a los requisitos especificados. Esta planificación contemplará tanto la determinación de las necesidades de medios y personal asignados, como la adecuación de sus conocimientos y experiencia para llevar a cabo los mismos y cumplir con el calendario establecido. La planificación también contemplará la definición de responsabilidades, la asignación de tareas entre los miembros del equipo, así como los plazos establecidos para su cumplimiento.

El Ministerio de Administraciones Públicas, en coordinación con el resto de los Ministerios afectados, realizará el seguimiento de los trabajos de las asistencias técnicas, informando del cumplimiento de los objetivos al Grupo de Alto Nivel y en su caso a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, con independencia de la posible evaluación externa que se pudiera realizar y la colaboración de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

4. Participación y Comunicación

4.1 Foros de participación de los agentes sociales y la ciudadanía

Conscientes de que son los ciudadanos y las empresas los mejores conocedores de la molestia o el coste que representan, las cargas administrativas derivadas de la regulación, se ofrece desde octubre de 2007, a través de la página WEB del MAP, la oportunidad de contribuir directamente a mejorar la calidad de la legislación mediante una sección **específica de Mejora Regulatoria**.

El apartado de la página web **Presentar una idea** se ha creado precisamente para que las empresas, los ciudadanos o las asociaciones puedan expresar directamente sus preocupaciones y sugerencias tanto al Gobierno de España como a la Comisión Europea, lo que permitirá enriquecer y priorizar las propuestas que se reciban de los agentes sociales y las organizaciones administrativas y además facilitar un foro de intercambio de documentación, información y actualidad que hasta este momento no existía en nuestro país. En la página Web se ofrece, fácilmente accesible, información sobre las políticas de Mejora Regulatoria, definiciones de carga administrativa y del Modelo de Costes Estándar y conexión directa con otros sitios web de interés de la UE y organizaciones pioneras en este campo, como la OCDE o la SCM Network.

4.2 Mecanismos de colaboración interadministrativa

La mejora de la regulación pública y la simplificación normativa y administrativa constituyen procesos imprescindibles para responder a la exigencia ciudadana de máxima calidad y eficiencia de los servicios públicos.

Frecuentemente, los ciudadanos y las empresas tienen dificultades para identificar, en función de la distribución de competencias entre las diferentes Administraciones territoriales responsables de un determinado ámbito regulatorio, cuál es el cauce de interlocución apropiado. Puede contribuir a clarificar y facilitar esta interlocución el establecimiento de un esquema de estrecha colaboración interadministrativa para extender el proceso de reducción de cargas administrativas y de mejora de la regulación normativa y establecer mecanismos ágiles para el intercambio de opiniones y mejores prácticas, involucrando así a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales en la consecución de los objetivos de interés general que persigue este Plan de Acción.

La ausencia de mecanismos legalmente operativos que vinculen a los gobiernos autonómicos y locales hace especialmente importante diseñar unos mecanismos de coordinación eficientes, que resulten atractivos para las CCAA y las EELL.

Es necesario, por tanto, que la coordinación se efectúe a través de un esquema simultáneo de colaboración sectorial, utilizando para ello las Conferencias Sectoriales y otros órganos de apoyo más ágiles, como las reuniones de Mesa de Directores Generales y otras reuniones de técnicos, y de una coordinación horizontal o general.

Así, se solicitará a cada Ministerio y a cada Comunidad y Ciudad con Estatuto de Autonomía que designe un interlocutor único cuyo papel será impulsar el proceso de reducción de cargas administrativas en su organización de acuerdo con los centros y unidades gestoras de los diversos procedimientos, de tal manera que, en aquellos procedimientos administrativos en que participen distintas administraciones, los ciudadanos puedan apreciar un esfuerzo conjunto y, por tanto, una mejora neta de su cotidiana relación con los poderes públicos.

Asimismo, se tendrá en cuenta el papel relevante que debe desempeñar la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y, en especial, el grupo de las grandes ciudades.

4.3 Formación específica de los empleados públicos

Es necesario la creación de un entorno favorable para la reducción de cargas administrativas, y para ello resulta fundamental la formación y concienciación de los funcionarios y los responsables del diseño y elaboración normativa sobre la necesidad de una mayor agilidad en los trámites y una eliminación de las trabas administrativas.

Los destinatarios de la formación específica que se desarrolle serán aquellas personas que pertenezcan a las áreas que el Gobierno establezca como prioritarias y que, a su vez, sean los responsables de tramitar procedimientos administrativos propuestos para su simplificación o eliminación.

La formación, coordinada por el INAP, podrá ser ampliada a los interlocutores habituales para el programa de simplificación en las Comunidades Autónomas, y a las Corporaciones Locales a través de acuerdos con la FEMP.

Las materias de formación susceptibles de incorporar a un Programa formativo serán las de los mecanismos de evaluación ex ante y ex post citados (Evaluación de impacto de la normativa y Método de Costes Estándar) y todos aquellos mecanismos y metodologías cuyo objetivo sea la reducción de cargas administrativas a los ciudadanos y a las empresas.

4.4 Política de comunicación

Es necesaria la definición e implantación de una adecuada política de comunicación con el objetivo de concienciar e involucrar a otros niveles de la Administración Pública mediante la participación en actos de difusión y formación.

Por otra parte, el acceso directo de las empresas a las propuestas en línea a través de la página web de mejora regulatoria permite difundir los avances en estas áreas.

CITTALIA
fondazione anci ricerche

00186 Roma
Via dei Prefetti 46
www.cittalia.it