

Fra i principali *dossier* in questione, si ricordano:

- la decisione del Consiglio concernente la firma, a nome della Comunità europea, della Convenzione (UNIDROIT) relativa alle garanzie internazionali sui beni mobili strumentali e del suo Protocollo relativo alle questioni specifiche dei materiali di equipaggiamento aeronautici, adottati congiuntamente a Città del Capo il 16 novembre 2001;
- la decisione del Consiglio che autorizza gli Stati membri a ratificare la Convenzione sulla competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità dei genitori e di misure per la protezione dei minori ovvero ad aderirvi nell'interesse della Comunità europea (Convenzione dell'Aja del 19 ottobre 1996);
- la decisione del Consiglio concernente la firma, a nome della Comunità europea, del Protocollo sulla responsabilità civile ed il risarcimento in caso di danni causati da incidenti industriali nelle acque transfrontaliere (c.d. 'Protocollo di Kiev');
- la proposta di decisione relativa alla firma, da parte della Comunità europea, del Protocollo, firmato il 1° novembre 2002, alla Convenzione di Atene del 1974 relativa al trasporto via mare dei passeggeri e del loro bagaglio;
- la proposta di decisione del Consiglio che autorizza la Commissione a firmare la Convenzione del Consiglio di Europa sulle relazioni personali concernenti i minori.

2.1.4. Questioni esaminate in altre formazioni del Consiglio.

Fra i documenti più significativi esaminati nel corso dell'anno, si evidenziano:

- la proposta di direttiva concernente le pratiche commerciali sleali tra consumatori e imprese, per la quale il Comitato di diritto civile (questioni generali) ha nel corso dell'anno proseguito l'esame del *dossier*;
- la proposta di direttiva in materia di servizi nella quale il Comitato di diritto Civile ha chiesto che venisse inserita una disposizione la quale specifichi che l'emananda direttiva non si applicherà alle regole relative alla legge applicabile stabilite per le obbligazioni contrattuali nell'ambito della cooperazione giudiziaria civile, a norma degli articoli 61 e 65 del Trattato;
- la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo ed al Consiglio sul diritto contrattuale europeo, che ha costituito nel corso dell'anno oggetto di alcuni incontri fra gli esperti degli Stati membri. I principali sviluppi in materia hanno riguardato gli aspetti strutturali della questione, come descritti nella Bozza di Quadro Comune di Riferimento;
- la bozza preliminare di Convenzione UNIDROIT sulle regole armonizzate di diritto sostanziale in tema di titoli detenuti presso gli intermediari, per la quale la

Commissione ha presentato nel maggio del 2005 un progetto di raccomandazione volto ad ottenere l'autorizzazione all'apertura dei relativi negoziati.

2.1.5. Libri verdi ed altre attività

Nel corso del 2005 la Commissione europea ha pubblicato alcuni Libri Verdi di sicuro e rilevante impatto sullo sviluppo del dibattito in tema di diritto civile in ambito comunitario.

Sotto tale aspetto, si ritiene di richiamare:

- a) il Libro verde sulla legge applicabile in materia di testamenti e successioni;
- b) il Libro verde in materia di obbligazioni alimentari;
- c) il Libro verde sulla legge applicabile alle cause di divorzio (c.d. 'Roma III').

Nel corso dell'anno sono proseguite le iniziative relative allo sviluppo della Rete giudiziaria in materia civile e commerciale, già prevista dalla decisione del Consiglio del 28 maggio 2001 relativa all'istituzione di una rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale.

2.2. Attività svolte nel settore penale

2.2.1. Atti adottati o in discussione

Va in primo luogo segnalata la decisione del Consiglio del 21 novembre 2005 relativa allo scambio dei dati dei casellari giudiziali degli Stati membri, che obbliga gli Stati membri ad adottarne i contenuti entro il 21 maggio 2006.

Si tratta di uno strumento destinato a semplificare lo scambio delle informazioni relative alle condanne penali ed alle pene accessorie registrate nei casellari giudiziali nazionali, integrando e modificando i meccanismi risalenti alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria penale del 20 aprile 1959.

La necessità di adottare il nuovo strumento è stata determinata dalla rilevata inadeguatezza del pregresso sistema di scambio di informazioni, rivelatasi con evidenza talora eclatante a causa di gravi fatti di cronaca.

In base alla nuova decisione, ciascuno Stato dovrà designare un'autorità centrale competente a richiedere e a rilasciare estratti del casellario nazionale. Inoltre, ogni Stato membro potrà richiedere gli estratti del casellario giudiziale di un altro Stato membro anche di propria iniziativa, ai fini di un procedimento penale o per altri scopi.

Lo scambio di informazioni fra le autorità competenti degli Stati membri dovrà avvenire nell'ambito di procedure prefissate, con tempi certi ed attraverso l'utilizzo di una modulistica uniforme.

Nel gennaio del 2005 è stata presentata la proposta di decisione quadro relativa alla lotta contro la criminalità organizzata, avente l'obiettivo di superare l'azione comune del 1998.

Il testo in questione si prefigge di fornire una definizione comune a livello UE di 'organizzazione criminale', imponendo al contempo a tutti gli Stati membri di sanzionare penalmente determinate condotte riconducibili alla fenomenologia del gruppo criminale organizzato.

Nel corso dell'anno è proseguito l'esame della proposta di decisione quadro per semplificare lo scambio di informazioni e di intelligence tra le autorità di Polizia degli Stati membri dell'Unione europea.

La proposta, che è volta a facilitare lo scambio di informazioni tra gli Stati membri, ampliando l'ambito applicativo dell'art. 39 della Convenzione di Schengen, è stata indicata come una delle priorità dell'Unione europea nel corso del Consiglio straordinario GAI convocato a seguito degli attentati di Londra.

Per quanto concerne, poi, la proposta di decisione finalizzata allo scambio di informazioni e di cooperazione (di polizia giudiziaria) in materia di reati di terrorismo, sulla quale gli Stati membri hanno già raggiunto nel corso del 2005 un sostanziale accordo.

La proposta in questione (che distingue due momenti nella gestione delle informazioni relative agli atti di terrorismo: quello della raccolta delle informazioni all'interno di ciascuno degli Stati membri e quello della loro trasmissione ad *Europol* e ad *Eurojust*) prevede un coordinamento delle informazioni detenute dagli organi dei singoli Stati membri, attraverso una rete di servizi specializzati nazionali.

Nella seconda metà dell'anno è stato avviato l'esame di una nuova proposta di decisione quadro sulla protezione dei dati personali trattati nell'ambito della cooperazione giudiziaria di polizia, il quale rientra nel piano d'azione per l'attuazione del programma dell'Aja.

Il documento ha l'obiettivo di garantire la protezione dei dati personali trattati nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia tra gli Stati membri dell'UE (Tit. VI del Trattato di Maastricht).

Nel corso dell'anno, poi, è stato completato in seno al Comitato dell'Articolo 36 e del Consiglio GAI l'esame di una nuova proposta di decisione quadro relativa al mandato europeo di ricerca della prova, il quale applica il principio del mutuo riconoscimento ai provvedimenti di perquisizione, sequestro e di ricerca delle prove documentali e precostituite, consentendone l'esecuzione negli Stati membri senza rogatoria, ma attraverso la trasmissione di un mandato europeo.

Nel 2005, inoltre, è iniziato l'esame di una nuova proposta di decisione quadro, presentata dal Regno del Belgio, relativa alle interdizioni all'esercizio di determinate professioni da parte delle persone definitivamente condannate per reati sessuali in danno di minori, la quale si propone di applicare il principio del reciproco riconoscimento ai divieti risultanti da condanne straniere, diversamente qualificati negli ordinamenti giuridici degli Stati membri.

Nel frattempo, è proseguito con significativi sviluppi l'esame della proposta di decisione quadro in materia di garanzie procedurali, presentata nel 2004, che mira ad uniformare le legislazioni degli Stati membri in ordine al riconoscimento di alcune garanzie minime nell'ambito del procedimento penale (diritto all'assistenza legale, all'interpretariato, etc.).

Infine, nel corso del 2005 è stato discusso il progetto di un Piano d'azione sulla tratta di esseri umani, che è stato adottato dal Consiglio GAI del 1-2 dicembre 2005. Il Piano d'azione indica gli interventi che l'UE intende compiere in questa delicatissima materia, indicando misure che gli Stati membri potranno adottare nel corso degli anni a venire.

2.2.2. Prospettive ed orientamenti in materia

Per quanto concerne gli indirizzi futuri della politica nazionale nel settore della polizia giudiziaria, l'Italia condivide nelle sue linee di fondo il programma presentato da Austria e Finlandia, ossia dagli Stati che deterranno la Presidenza di turno nel corso del 2006 e si impegnerà a sostenerlo, salvo valutare di volta in volta le ricadute dei singoli strumenti proposti sull'ordinamento nazionale in termini di compatibilità con i principi supremi dello Stato italiano.

I versanti di maggiore interesse sono oggi, da un lato quello del contrasto dei reati di terrorismo internazionale e di criminalità organizzata, necessario ad assicurare un più elevato livello di sicurezza nell'area dell'UE e, dall'altro, quello delle garanzie procedurali, che hanno rappresentato un indirizzo di fondo dell'intero semestre di Presidenza italiana.

Tale aspetto sembra necessario a bilanciare l'entrata in vigore degli strumenti di mutuo riconoscimento.

In tale prospettiva, particolare valore assume il progetto di Decisione quadro sulle garanzie procedurali e l'iniziativa in materia di *ne bis in idem*, già ampiamente discussa nel corso del 2003 durante la Presidenza greca e quella italiana e che dovrebbe essere riproposta nel primo semestre del 2006.

3. MERCATO INTERNO E TUTELA DELLA PROPRIETA' INTELLETTUALE

3.1. *Better Regulation: migliorare la qualità della legislazione comunitaria*

Nel marzo 2005 la Commissione europea ha adottato la Comunicazione sulla *Migliore regolamentazione per la crescita e l'occupazione nell'Unione europea*, in cui viene proposta una strategia sviluppata su tre linee principali: promuovere l'applicazione degli strumenti per una migliore regolamentazione a livello UE, lavorare in contatto più stretto con gli Stati membri, rafforzare il dialogo costruttivo fra tutti i partecipanti al processo normativo, a livello UE e nazionale, e con tutti i soggetti interessati.

Nel corso dell'anno è già stato in parte avviato un quadro coordinato di azioni, e in particolare:

- semplificazione della legislazione comunitaria: dopo ampia consultazione, in ottobre la Commissione ha presentato la Comunicazione "Attuare il programma europeo di Lisbona: una strategia per la semplificazione dell'ambiente regolamentare", stabilendo un piano triennale per l'aggiornamento della legislazione comunitaria: per ridurre oneri amministrativi ed eccesso di regolamentazione gravanti sulle imprese UE, saranno abrogati, codificati, modificati o sostituiti 222 atti giuridici;
- screening delle proposte legislative: esaminato circa il 40% delle proposte ancora in Parlamento e le circa 900 proposte legislative presso il Consiglio e il PE, sono state ritirate dal processo legislativo 68 proposte normative;
- valutazione d'impatto: tutte le proposte legislative devono essere accompagnate da una valutazione d'impatto di buona qualità (nel mese di novembre è stato finalizzato il testo che definisce l'approccio comune sulla Valutazione d'impatto come follow-up dell'Accordo interistituzionale "Legiferare meglio" del dicembre 2003);
- partecipazione attiva degli Stati membri con l'inserimento della *Better regulation* nei piani d'azione nazionali per il rilancio della strategia di Lisbona;
- istituzione di un gruppo ad alto livello di esperti nazionali in materia di regolamentazione;
- consultazione di tutte le parti interessate (stakeholders).

Nel corso del 2006 si prevede l'avviamento della rete di esperti in questioni afferenti la migliore regolamentazione (accademici, operatori del settore economico sociale e ambientale), mentre entro e non oltre il 2007 è previsto un esame dei risultati delle misure enunciate.

Il riordino della legislazione comunitaria, eliminando la burocrazia laddove è possibile e semplificando quando è ragionevole, dovrebbe portare a ridurre del 25% le spese relative alle formalità amministrative che gravano sulle imprese, potrebbe contribuire a generare una crescita supplementare dell'1,2%.

Per il 2006 le Presidenze, austriaca e finlandese, hanno affermato che la *Better regulation* farà parte delle loro priorità, garantendo la continuità dei lavori realizzati dalle Presidenze precedenti e dalla Commissione. Nel documento sugli orientamenti per il 2006 (Consiglio Ecofin di dicembre) sono indicati alcuni settori in cui potranno aversi dei progressi per eliminare difficoltà che potrebbero ostacolare la crescita: valutazione d'impatto per la competitività, semplificazione della legislazione, oneri amministrativi, costi di attuazione

della legislazione, consultazione delle parti, ricorso ad opzioni alternative alla regolamentazione.

Anche il Consiglio europeo di fine anno ha dedicato alla *Better regulation* un'attenzione molto forte nel capitolo crescita e occupazione, confermando che un miglioramento del quadro normativo dell'UE, sia a livello comunitario che interno, costituisce l'elemento fondamentale per la crescita e l'occupazione. Di particolare importanza la riduzione degli oneri a carico di imprese e cittadini, l'applicazione del sistema riveduto della valutazione d'impatto e del metodo comune per la valutazione dei costi amministrativi imposti dalla legislazione.

Nel corso del 2005 il Governo italiano ha posto in essere diverse iniziative orientate alla semplificazione del quadro regolamentare interno e comunitario, partecipando attivamente sia alla fase di costruzione delle *policies* di semplificazione e *Better Regulation* dell'Unione, che alla loro attuazione.

Nel Piano per la Innovazione, Crescita ed Occupazione (PICO) è stata inserita una serie di interventi per migliorare la qualità del quadro normativo e per ricondurre in un contesto organico ed unitario le iniziative. Si è proposta l'istituzione di una "*Task Force per la Better Regulation*" di livello politico, (con le forme di un comitato dei Ministri competenti per materia), presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o da un Ministro da lui delegato.

A questa misura programmatica, si è accompagnata una serie di interventi orientati alla razionalizzazione del sistema normativo ed allo snellimento delle procedure amministrative (l'80% degli oneri burocratici che penalizzano l'economia europea proviene dagli Stati membri e derivano da disposizioni amministrative nazionali). Questi gli interventi più significativi:

- Norma taglia-leggi: è un meccanismo di abrogazione automatica delle disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, ad eccezione di quelle individuate da appositi decreti legislativi e quelle direttamente ed esplicitamente escluse dall'effetto abrogativo.
- Silenzio-Assenso: viene generalizzato ed esteso il meccanismo del silenzio-assenso, per cui ogni procedimento s'intenderà concluso qualora non intervenga, entro 90 giorni (salvo diverso termine stabilito), il diniego dell'amministrazione.
- Direttiva sulla semplificazione del linguaggio delle Pubbliche amministrazioni: deve migliorare la tecnica di elaborazione linguistica dei testi amministrativi destinati a cittadini ed amministrazioni stesse (scrittura immediata ed efficace, con un alto grado di leggibilità e comprensibilità, testi semplici nel lessico e nella sintassi, logici e lineari nell'impianto, privi di riferimenti impliciti e non rintracciabili nei testi).
- Istituzione di una Commissione per la Semplificazione, presieduta dal Ministro per la Funzione Pubblica e composta da esperti (professori, magistrati, avvocati e funzionari parlamentari assistiti da una Segreteria tecnica).

3.2. Centro SOLVIT

La rete europea SOLVIT di cooperazione amministrativa tra gli Stati membri dell'Unione europea e dello Spazio economico europeo, il cui Centro nazionale è presso il Dipartimento per le politiche comunitarie, viene ormai considerata dalla Commissione

europea un efficace mezzo da affiancare alle “riunioni pacchetto” per limitare e prevenire future procedure di infrazione.

Il network, che dal 2002 si occupa gratuitamente di problematiche transfrontaliere segnalate da cittadini ed imprese relative alla erronea applicazione delle norme comunitarie da parte delle pubbliche amministrazioni, sta continuando a dimostrare un alto tasso di soluzione dei reclami, il cui numero nel 2005 è aumentato del 60% rispetto all'anno precedente.

Considerando l'ampiezza delle tematiche del mercato interno, l'Esecutivo comunitario ritiene, tuttavia, che il numero dei casi trattati nel database sia ancora troppo limitato rispetto alle potenzialità insite nella rete, incoraggiando gli Stati membri a dotare il proprio Centro di adeguate risorse umane nonché ad incrementare le attività nazionali di promozione.

L'attività svolta da ogni Centro consiste sia nell'attivarsi presso le Amministrazioni nazionali competenti per la soluzione dei reclami provenienti dagli altri Stati membri sia nel verificare la fondatezza giuridica delle segnalazioni pervenute dai cittadini e imprese, alla luce del diritto comunitario vigente e con l'ausilio degli esperti nazionali competenti del settore, al fine di inviare i reclami giudicati fondati agli altri Stati membri interessati; ogni Centro deve inoltre prendere in considerazione anche le problematiche ricevute da cittadini ed imprese nei confronti della Amministrazione nazionale, purché di carattere transfrontaliero. La maggior parte delle segnalazioni non vengono comunque immesse nel database, a causa della verifica di una corretta applicazione delle norme.

In linea con quanto auspicato dalla stessa Commissione europea e già realizzato in altri Stati membri, il Centro italiano che ha ricevuto nel 2005 un incremento del numero dei casi provenienti dagli altri Paesi di oltre il 30% rispetto allo scorso anno sta riorganizzando la metodologia finora utilizzata di individuazione diretta dell'Ufficio competente per il reclamo, richiedendo che ogni Ministero individui uno o più referenti SOLVIT ai quali il Centro nazionale possa far riferimento per tutte le problematiche di competenza, attivandosi direttamente all'interno della propria Amministrazione.

3.3. Proprietà intellettuale

Le contraffazioni e le copie illegali provocano perdite finanziarie enormi nell'UE, valutate in 5 miliardi di euro e la scomparsa di almeno 200.000 posti di lavoro. Sempre di più le merci falsificate sono prodotti di consumo corrente: sigarette, articoli sportivi, dentifricio, generi alimentari (marmellate, tè, mele), fiori, medicinali, giocattoli, telefoni cellulari, cartucce d'inchiostro, pezzi di ricambio per auto. La loro fabbricazione, su scala industriale, permette profitti rilevanti, riducendo al minimo i rischi, in particolare grazie al moltiplicarsi delle vendite su Internet.

Ma se il problema della contraffazione è grave in Europa e nel mondo, esso è addirittura drammatico in Italia, che storicamente fonda la competitività delle proprie imprese sulla creatività tecnica ed estetica.

Anche nel recente *Piano per l'Innovazione, la Crescita e l'Occupazione* (PICO) è stata individuata nella competizione sleale (soprattutto dovuta alle contraffazioni) per i prodotti del *made in Italy* una vulnerabilità strategica per la nostra economia e per un recupero della competitività basato sull'innovazione. Continua a mancare, infatti, la consapevolezza degli

strumenti che concretamente possono permettere una prevenzione, una scoperta o una efficiente reazione al problema della contraffazione.

Rivestono, a questo scopo, una significativa rilevanza le due proposte legislative a livello comunitario, una direttiva e una decisione quadro, volte a ravvicinare le normative penali degli Stati membri e a migliorare la cooperazione europea, anche attraverso squadre investigative comuni, in materia di reati contro la proprietà intellettuale, al fine di lottare efficacemente contro gli atti di contraffazione e di pirateria, frequentemente commessi da organizzazioni criminali su scala commerciale.

La proposta di direttiva, sottoposta all'approvazione del Parlamento europeo e del Consiglio (base giuridica: artt. 95 e 251 del trattato CE), definisce infrazione penale qualsiasi oltraggio intenzionale a un diritto di proprietà intellettuale commesso su scala commerciale, compreso il tentativo, la complicità e l'incitamento.

Sottoposta all'approvazione degli Stati Membri, la proposta di decisione (base giuridica: artt. 31 e 34.2, lett. b del trattato UE) fissa il livello minimo delle sanzioni penali che vengono applicate agli autori di infrazioni.

Viceversa, con 648 voti contrari, 14 a favore, 18 astensioni il Parlamento europeo ha respinto il 6 luglio 2005 la proposta di direttiva sulla brevettabilità del software. L'assetto legislativo, quindi, non muta e resta in vigore - ma non nell'ordinamento giuridico comunitario (e, quindi, senza la garanzia di un'interpretazione uniforme data dalla Corte di Giustizia) - l'art. 52 della Convenzione sul Brevetto Europeo (CBE) del 1973, che prevede la non brevettabilità del software "in quanto tale". L'attuale fase di ripensamento corre il rischio di causare, pertanto, problemi sia ai fautori dell'*open source*, che hanno avversato la proposta in modo estremamente deciso, per i rischi di una limitazione del pluralismo informatico, sia alle aziende sviluppatrici di software proprietario, che premevano per un'armonizzazione comunitaria del settore, considerato un *asset* strategico per l'innovazione.

L'Italia ha sostenuto, in ogni sede, la necessità di disporre di una direttiva che consentisse di superare le disomogeneità e la confusione esistenti fra i diversi Paesi su un argomento cruciale per l'innovazione, fornendo il suo contributo per ottenere una norma equilibrata, tesa ad evitare situazioni di iper-protezione dei programmi per computer. L'iter del provvedimento ha, tuttavia, messo in luce forti contrapposizioni ideologiche, anziché una volontà di risolvere, in concreto, il problema, fissando, in via definitiva, i criteri per delimitare precisamente il campo della brevettabilità delle invenzioni applicate mediante calcolatore attraverso l'esclusione, in maniera inequivoca, del deposito di brevetti per programmi "*as such*".

E' in via di approvazione definitiva ed in prima lettura il progetto di regolamento che dà esecuzione ad una decisione in ambito OMC del 30 agosto 2003 per garantire l'uniformità del rilascio delle licenze obbligatorie in tutta l'UE per la produzione e l'esportazione di farmaci brevettati verso i Paesi poveri, non solo appartenenti all'OMC, con gravi emergenze sanitarie (pandemie). L'istituto delle licenze obbligatorie rappresenta un'eccezione alle regole che governano l'utilizzo e lo sfruttamento dei diritti di proprietà intellettuale, eccezione che in taluni casi si rivela necessaria per contemperare i diritti riconosciuti al titolare dell'esclusiva con esigenze di rilievo pubblicistico. L'applicazione di questa eccezione comporta, tuttavia, una forte compressione dei diritti di esclusiva del titolare del brevetto, nonché la necessità di assicurare tutta una serie di controlli per combattere eventuali usi fraudolenti della concessione (forniture in eccesso, re-importazione nel mercato interno comunitario o dirottamento del prodotto verso

destinazioni diverse da quelle originariamente stabilite). Rispetto all'approccio originario, che prevedeva l'applicazione del regime di licenze obbligatorie solo per i Paesi aderenti all'OMC, è stato deciso, anche con il sostegno dell'Italia, di estendere il sistema a tutti i PVS e ai Paesi meno avanzati (i cosiddetti LDC, *Least developed countries*), indipendentemente dalla loro appartenenza all'OMC.

La Commissione europea ha adottato il 12 ottobre 2005 una raccomandazione non vincolante sulla gestione collettiva transfrontaliera del diritto d'autore e dei diritti connessi nel settore dei servizi di musica on-line. L'attuale sistema di gestione del copyright impedisce alla musica di esercitare il suo ruolo di driver nei servizi di *e-content*. La Commissione europea ha proposto, quindi, delle possibili soluzioni per far fronte a questa situazione e dare alla musica on-line lo spazio che merita sul mercato europeo, così come previsto anche dall'Agenda di Lisbona, raccomandando, in particolare, che i titolari dei diritti e gli utilizzatori commerciali di opere protette dal copyright abbiano la possibilità di scegliere le modalità più convenienti per la concessione di licenze.

Permane la fase di stallo negoziale al Consiglio UE sul dossier relativo alla proposta di modifica della direttiva sui disegni e modelli, che intende liberalizzare il settore del mercato secondario dei ricambi automobilistici (parti staccabili della carrozzeria), per la contrapposizione tra i due schieramenti pro e contro la liberalizzazione del mercato dei componenti per autoveicoli. La posizione italiana, che registra l'attuale situazione interna di libera concorrenza tra produttori di autoveicoli e ricambisti indipendenti, cerca di contemperare gli interessi in gioco, anche attraverso l'ipotesi della concessione di una tutela di breve durata per i soli componenti esterni della carrozzeria. Per il mese di gennaio 2006 è stato annunciato il rapporto della Commissione JURI del Parlamento europeo sulla proposta.

4. DIRITTO DI STABILIMENTO E LIBERA CIRCOLAZIONE DEI SERVIZI

4.1. Mercato interno dei servizi e strategia di Lisbona

Il diritto di stabilimento e il diritto di libera prestazione di servizi sono diritti fondamentali sanciti dagli articoli 43 e 49 del Trattato CE e rappresentano elementi chiave nel processo di riforme economiche avviato dal Consiglio europeo di Lisbona.

Anche il Consiglio europeo di Bruxelles del 22-23 marzo 2005, nelle sue conclusioni, ha ribadito la necessità di rafforzare la competitività, promuovere la crescita e l'occupazione attraverso la realizzazione di un mercato interno dei servizi che sappia "preservare il modello sociale europeo".

Tra le linee d'azione prioritarie per garantire un mercato del lavoro più flessibile e attraente costituito da lavori di qualità e più numerosi, il Consiglio ribadisce il rafforzamento della strategia per l'occupazione, lo sviluppo del settore dei servizi, la promozione della mobilità e il miglioramento dei programmi di istruzione e formazione impegnandosi ad adottare i necessari strumenti giuridici per eliminare gli ostacoli regolamentari e amministrativi non necessari al riconoscimento delle qualifiche professionali e alla libera circolazione dei servizi.

Sulla base di tali indirizzi politici il Consiglio Competitività di maggio 2005 ha approvato la proposta di direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, pubblicata sulla Gazzetta ufficiale delle Comunità europee del 30 settembre 2005 e ha ribadito l'importanza strategica, nell'ambito del rilancio della strategia di Lisbona, della proposta di direttiva (COM(2004) 2 def. del 13.01.2004) relativa ai servizi nel mercato interno discussa nell'ambito del gruppo del Consiglio "competitività e crescita" già durante il 2004.

4.2. Libera circolazione dei professionisti e concorrenza nei servizi professionali

I servizi professionali rappresentano un settore chiave dell'economia europea, infatti, dai dati relativi al 2001 emerge che i servizi legati alle imprese hanno generato un fatturato superiore ai 1281 miliardi di euro, pari al circa l'8% del fatturato totale dell'U.E. (Fonte EUROSTAT 11/2005 riferiti a 14 Paesi). In termini di occupazione nei "servizi legati alle imprese" nel 2004 lavoravano circa 12 milioni di persone, cifra che corrisponde al 6,4% dell'occupazione totale.

La relazione Kok del novembre 2004 ha sottolineato l'importanza di liberalizzare i mercati e di sopprimere la regolamentazione non necessaria per promuovere una maggiore concorrenza. La Comunicazione della Commissione al Consiglio di primavera 2005 e la rinnovata strategia di Lisbona identificano nel miglioramento della regolamentazione un fattore fondamentale per la crescita della competitività dei mercati.

Attraverso una relazione sulla concorrenza nei servizi professionali pubblicata nel febbraio 2004, la Commissione ha avviato una consultazione con le autorità nazionali di regolamentazione e gli organismi professionali coordinata, a livello nazionale, dal Dipartimento per le politiche comunitarie dal gennaio 2005.

La risposta italiana al questionario del marzo 2005 analizza, tra circa 130 professioni regolamentate ai sensi del diritto comunitario, le 30 regolamentate mediante l'istituzione di un Ordine professionale :

Relativamente ai servizi delle professioni liberali il diritto comunitario della concorrenza (art. 81 CE e seg.) analizza le norme nazionali ponendo la sua attenzione in particolare sulle:

- a. condizioni d'accesso,
- b. regole sulla pubblicità,
- c. struttura organizzativa,
- d. condizioni sulla determinazione del compenso.

Nell'ambito del mercato di beni e servizi, i servizi professionali spesso producono esternalità, sono caratterizzati da una domanda di tipo derivato e diffondono i loro effetti su un pubblico più ampio del solo cliente.

L'interesse pubblico che si intende proteggere presenta caratteristiche diverse in relazione alle singole professioni come la tutela della fede pubblica, il diritto alla difesa, il diritto e tutela della salute, la sicurezza pubblica compresa la sicurezza giuridica e finanziaria e la tutela dell'ambiente.

Detti elementi determinano uno specifico interesse a fare in modo che la qualità media delle prestazioni venga garantita.

Le leggi istitutive delle singole professioni, con la relativa regolamentazione, disciplinano le modalità di tutela dello specifico interesse pubblico da tutelare.

Dalle consultazioni interne è emerso un generale interesse da parte delle categorie professionali a intraprendere un lavoro di sensibilizzazione tra i professionisti stessi e a introdurre opportune modifiche dei codici deontologici per sostituire, ove possibile, alle tradizionali regole restrittive meccanismi preconcorsenziali.

La direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, si presenta come una norma quadro e sostituisce le 15 direttive che, ad oggi, disciplinano il diritto di stabilimento e la libera prestazione di servizi dei professionisti per l'accesso e l'esercizio di professioni regolamentate. Si tratta, in particolare, delle direttive "Sistemi generali" e delle direttive settoriali (medici, infermieri, dentisti, veterinari, ostetriche, farmacisti e architetti).

La direttiva è entrata in vigore il 20 ottobre 2005 e deve essere recepita nelle legislazioni nazionali entro il 20 ottobre 2007. La direttiva fa parte dell'Allegato B del disegno di legge comunitaria 2005.

Per quanto riguarda i Sistemi generali, la novità più significativa riguarda la previsione di una disciplina ad hoc per la prestazione di servizi, completamente assente nelle singole direttive, un ampliamento del campo di applicazione, il coinvolgimento delle associazioni professionali per la messa a punto di "piattaforme comuni" finalizzate alla semplificazione della mobilità e un rafforzamento dei mezzi di cooperazione tra le Amministrazioni nazionali e tra queste e la Commissione.

Per quello che riguarda le direttive settoriali, la nuova direttiva modifica completamente l'organizzazione formale della materia, ma non prevede cambiamenti di rilievo nel quadro dei meccanismi di riconoscimento. Viene prevista una sostanziale semplificazione nelle procedure consultive demandate ai singoli Comitati istituiti per ogni professione, attraverso l'abolizione degli stessi e l'istituzione di un unico Comitato formato da rappresentanti della Commissione e degli Stati membri

Da una analisi comparativa dei dati presentati alla Commissione europea, attraverso i rapporti biennali previsti dalle direttive "sistemi generali", risulta che la mobilità

professionale verso l'Italia dal 1992 ad oggi, dopo una sostanziale stabilità, nell'ultimo quadriennio è più che raddoppiata con un incremento del 113%.

4.3. Libera circolazione dei servizi

La proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi del mercato interno, presentata dalla Commissione il 12 gennaio 2004, è stata discussa nell'ambito del gruppo competitività e crescita del Consiglio nel 2005 sotto la presidenza lussemburghese e inglese.

La proposta rappresenta la principale misura comunitaria per la realizzazione degli obiettivi di crescita e occupazione previsti dal rilancio della strategia di Lisbona.

Il mercato interno dei servizi non si presenta ancora come "uno spazio senza frontiere interne" a causa di barriere derivanti da numerosi vincoli giuridici e regolamentari nei singoli stati membri. Inoltre, mentre le merci possono circolare tra gli Stati membri senza lo spostamento fisico del produttore, per i servizi è spesso necessario un rapporto diretto tra il prestatore e il cliente, visto il ruolo chiave giocato nella transazione dal *know-how* del prestatore.

Il parere del Parlamento europeo in prima lettura è previsto per il febbraio 2006. La commissione Mercato Interno e Consumatori (IMCO) del Parlamento Europeo ha approvato a maggioranza la relazione di Evelyne Gebhardt (PSE, D) il 23 novembre del 2005. Un accordo è stato raggiunto sul diritto del lavoro, che non dovrà essere rimessi in discussione dalla direttiva, sulla prevalenza della legislazione settoriale, esistente o futura, rispetto alla direttiva servizi, sulle modalità di effettuazione dei controlli sulle imprese e sui servizi forniti, che dovranno avvenire nello Stato membro in cui il servizio è reso, sulla necessità di incoraggiare una semplificazione amministrativa tra gli Stati membri, e infine sul fatto che la direttiva non dovrà pregiudicare le disposizioni di diritto internazionale privato.

Per quanto concerne il principio del Paese di origine, questo è stato mantenuto con la nuova denominazione di "libertà di fornire servizi", ferma restando la capacità degli Stati membri nei quali il servizio viene fornito di prevedere deroghe ed eccezioni per ragioni di politica e sicurezza pubblica, di protezione della salute o dell'ambiente, di prevenzione da rischi particolari nel luogo dove il servizio è fornito.

Con riferimento alla libertà di stabilimento la proposta prevede:

- misure di semplificazione amministrativa (sportelli unici);
- principi che dovranno essere rispettati dai regimi di autorizzazione;
- divieto di alcune prescrizioni giuridiche particolari;
- obbligo di valutare la compatibilità di un determinato numero di prescrizioni giuridiche con le condizioni della direttiva.

Con riferimento alla prestazione temporanea dei servizi la proposta prevede:

- l'applicazione del principio del Paese d'origine, accompagnato da deroghe generali, transitorie o relative a casi individuali;
- il diritto dei destinatari di utilizzare servizi di altri Stati membri senza imposizione di misure restrittive o comportamenti discriminatori (rimborso di cure sanitarie prestate in altro stato membro);
- un meccanismo d'assistenza al destinatario che utilizza il servizio fornito da un prestatore stabilito in un altro stato membro;

- ripartizione dei compiti tra stato membro d'origine e di destinazione e le modalità delle procedure di controllo, in caso di distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi.

Con riferimento alla cooperazione amministrativa la proposta prevede:

- l'armonizzazione delle legislazioni allo scopo di garantire una tutela equivalente dell'interesse generale su questioni essenziali (tutela dei consumatori, assicurazione professionale, attività pluridisciplinari, composizione delle controversie, scambio di informazioni sulla qualità del prestatore);
- un'assistenza reciproca rafforzata tra le autorità nazionali per garantire un controllo efficace delle attività dei servizi sul presupposto di una chiara ripartizione dei ruoli tra gli stati membri e dei reciproci compiti di cooperazione;
- misure dirette a promuovere la qualità dei servizi (certificazione volontaria delle attività, elaborazione di carte di qualità, cooperazione tra camere di commercio e artigianato);
- promozione di codici di condotta a livello comunitario elaborati dalle parti interessate in merito a determinate questioni, (comunicazioni commerciali delle professioni regolamentate).

La proposta, inoltre, propone un approccio dinamico attraverso meccanismi che prevedono un'attuazione graduale. Essa mira, quindi, a stabilire un quadro giuridico generale applicabile, salvo eccezioni, a tutte le attività economiche di servizi con riferimento a tre pilastri:

- libertà di stabilimento dei prestatori di servizi;
- libera circolazione dei servizi tra gli stati membri;
- certezza giuridica per i prestatori e i destinatari dei servizi.

L'Italia, in linea con le conclusioni del Consiglio europeo di primavera del 22-23 marzo 2005, attribuisce grande importanza politica all'eliminazione degli ostacoli legislativi e non legislativi alla libera circolazione dei servizi nel mercato interno quale condizione essenziale alla realizzazione dell'obiettivo globale stabilito dal Consiglio europeo di Lisbona di rendere l'economia dell'Unione la più dinamica e competitiva del mondo entro il 2010.

La creazione di un mercato interno dei servizi è una delle priorità del Governo italiano nel quadro delle riforme proposte nel Piano per l'Innovazione, la Crescita e l'Occupazione (PICO), predisposto in attuazione della strategia di Lisbona.

4.4. Internal Market Information (IMI) system

Per lo sviluppo di una cooperazione efficiente e rapida nell' Europa allargata, il Comitato Consultivo Mercato interno (IMAC) ha evidenziato la necessità di sviluppare un sistema informativo per migliorare lo scambio e la gestione delle informazioni sul mercato interno tra gli Stati membri. La Commissione europea ha pertanto creato un gruppo di lavoro (IMI) con l'obiettivo di mettere a punto un progetto pilota che individui gli elementi necessari per realizzare la cooperazione amministrativa tra gli Stati membri così come prevista dalla proposta di direttiva relativa al mercato interno dei servizi.

Si tratta di realizzare un'unica rete di collegamento tra gli Stati membri che operi invece di 24 collegamenti bilaterali. Questo strumento permetterà di scambiare tutte le informazioni utili all'accesso e alle modalità di esercizio di una attività di servizio in ogni Stato membro con sicurezza, chiarezza e rapidità.

Le Amministrazioni, coordinate dal Dipartimento per il coordinamento per le politiche comunitarie, stanno lavorando alla predisposizione di un elenco delle attività di servizi che rientrano nel campo di applicazione della proposta di direttiva con tutti i relativi riferimenti legislativi.

Nell'ambito del progetto IMI l'Italia ha individuato il sub progetto n. 1 che riguarda la messa a punto di un Database delle autorità competenti quale " scambio di informazioni strutturato".

Il database conterrà informazioni sulle autorità competenti di tutti gli Stati membri e di quelli dell' EEA nel settore dei servizi, consentendo alle autorità di ciascun Stato membro di identificare e dialogare con l'autorità competente di un altro Paese, non solo a livello nazionale ma anche a livello regionale e locale.

In futuro, questo strumento consentirà di rintracciare gli esperti referenti per ogni direttiva e di contattarli attraverso un modello uniforme nelle 20 lingue ufficiali

5. AIUTI DI STATO

Nel corso del 2004, erano entrati in vigore taluni atti normativi, attuativi del Regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio (regolamento di procedura per l'approvazione degli aiuti di Stato), fra i quali, in particolare, il Regolamento (CE) 794/2004, in materia di computo dei termini, richiesta di proroga e calcolo di interessi in caso di AASS illegittimamente erogati.

Nel corso del 2005 l'Unione europea ha operato nel senso di mettere in atto le conclusioni dei Consigli europei che, già dal 2004, avevano indicato la strada della riduzione e del riorientamento degli aiuti di Stato per il conseguimento degli obiettivi fissati nell'ambito del processo di attuazione dell'Agenda di Lisbona.

Nell'anno 2005, pertanto, l'attività in materia di AASS si è incentrata prevalentemente nella ricerca e nella definizione di posizioni nazionali, puntualmente rappresentate alla Commissione, sia nel corso di incontri multilaterali e bilaterali, sia per iscritto, anche rispondendo ai numerosi documenti di consultazione che la stessa CE ha elaborato e sottoposto alle valutazioni degli Stati membri.

Fra tali documenti merita particolare attenzione l'Action Plan in materia di aiuti di Stato, pubblicato on line nel giugno 2005, nel cui contesto trovano collocazione le varie discipline di settore (aiuti di Stato in materia di Innovazione, Ricerca & Sviluppo, capitale di rischio, ambiente, ecc.).

Di seguito, sono indicate le linee direttrici alle quali lo Stato italiano, unitamente alle Regioni, si è attenuto nel sostenere le proprie posizioni.

5.1. Linee generali

Le autorità nazionali hanno condiviso e sostenuto l'obiettivo di realizzare le condizioni economiche che favoriscano la crescita duratura, la competitività, la coesione sociale e regionale e la tutela dell'ambiente degli Stati membri, a tal fine, sostenendo l'obiettivo della riduzione del volume degli AASS e della loro più razionale ed efficace allocazione, per ridurre progressivamente il rischio che essi possano risultare distorsivi della concorrenza e degli scambi, considerato che il principio generale della concorrenza è motore della competitività e della crescita.

Pertanto, la valutazione della compatibilità degli aiuti di Stato con il divieto contenuto nel Trattato (articoli 87 e 88), deve essere fatta tenendo conto di alcuni fattori:

- a. la sussistenza di fallimenti del mercato e l'idoneità degli AASS a correggere effettivamente tali fallimenti del mercato;
- b. il verificarsi di meccanismi di esternalità positive che possono ridurre gli effetti distorsivi degli AASS.

5.2. Innovazione

Avendo presente la particolare che, con la strategia di Lisbona del 2000, l'Unione europea attribuisce all'innovazione, lo Stato italiano ha presentato alla Commissione europea la

propria posizione, che tiene conto della prevalenza, in Italia, delle piccole imprese e della loro specializzazione produttiva. In sintesi si è sostenuto che:

- a. l'innovazione comprende, oltre quella di prodotto, anche l'innovazione di processo e organizzativa;
- b. sebbene essa sia, generalmente, conseguenza dei progressi nel campo della ricerca e dello sviluppo, l'innovazione può anche essere non tecnologica.

Nel campo dell'innovazione si registrano investimenti ritenuti insufficienti dalla stessa CE, per ragioni spesso riconducibili a fallimenti del mercato (fenomeni di informazione imperfetta o asimmetrica, elevati costi fissi iniziali, incertezza dei rendimenti, ecc.), e, pertanto, in tali casi può ammettersi il ricorso ad aiuti di Stato.

Tali conclusioni sono state esposte dallo Stato italiano sia nel documento di risposta all'Action Plan, sia in risposta al questionario che la Commissione ha sottoposto agli stati, al fine della revisione della propria Comunicazione in materia di aiuti di Stato all'innovazione, nei quali si anche sottolineata l'importanza di azioni sul contesto infrastrutturale su cui poggiano gli investimenti in innovazione.

5.3. Capitale di rischio

Il Governo ha definito, al proprio interno, con il contributo delle Regioni, una posizione sul tema, anche in risposta al questionario lanciato dalla Commissione, con la quale ha condiviso è condivisa con la Commissione l'importanza che il settore riveste ai fini della stimolazione di investimenti in innovazione.

5.4. Ambiente

L'elaborazione della posizione dello Stato italiano, che ha costituito anche la risposta al documento di consultazione della Commissione, è stata incentrata sull'attenzione ad una migliore individuazione dei fallimenti di mercato nel settore ambientale, caratterizzato da esternalità che i costi di mercato non riflettono.

Al riguardo, si è proposto di esentare dalla notifica gli aiuti ambientali meno distorsivi, quali ad esempio, quelli relativi alla riduzione dei gas serra e quelli finalizzati promuovere interventi ambientali non obbligatori.

5.5. Aiuti di Stato a finalità regionale

Con riferimento alla revisione degli Orientamenti comunitari in materia di aiuti di stato a finalità regionale per il periodo 2007-2013, effettuata nel 2005, è stata elaborata una posizione nazionale, sostenuta anche da azioni di natura politica.

Con detti Orientamenti è stato previsto:

- a. la reintroduzione degli aiuti di Stato di cui all'articolo 87/3.c del Trattato CE, elemento che ha penalizzato l'Italia;
- b. l'incremento del differenziale fra le intensità minime e quelle massime degli aiuti di Stato di cui all'articolo 87/3.a (dal 10% al 20%), in tal modo aumentando anche il rischio di delocalizzazioni produttive nei Paesi con le intensità di aiuto maggiori.