

Nell'affrontare il tema della formazione all'Europa non si può non menzionare l'importante componente rappresentata dai funzionari italiani che operano nelle istituzioni comunitarie. Il ruolo dell'Italia nelle istituzioni comunitarie dipende anche dalla presenza e dalla qualità di funzionari italiani ivi operanti, oltre che dalla capacità di dialogare con essi. Tale dialogo dovrà, nel pieno rispetto delle regole deontologiche a cui essi sono tenuti, tendere a favorire la loro crescita professionale nella consapevolezza che questo può avere riflessi positivi anche in termine di interesse nazionale. Si comprende bene come la formazione sia in questo contesto il fattore strategico fondamentale per favorire candidature nazionali credibili e sostenibili presso le istituzioni sopranazionali.

L'Italia sta investendo attivamente in questo dialogo, promuovendo incontri con i funzionari italiani, monitorando la situazione ed introducendo in maniera sistematica questo tema nell'agenda degli incontri tra i rappresentanti di Governo – anche al più alto livello – con i rispettivi interlocutori in seno alla Commissione ed al Parlamento europeo.

7 ATTIVITÀ RELATIVE ALLA COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE

Come indicato dai Consigli europei di Helsinki e di Laeken, per raggiungere gli obiettivi di creare un'Europa più vicina alla gente comune, instaurare un autentico dialogo con il pubblico, garantire giuste informazioni e diffondere contenuti chiari, la Commissione europea ha avviato dal 2001 un nuovo quadro di cooperazione con le altre istituzioni comunitarie e con gli Stati membri in materia di informazione e comunicazione. Il "periodo di riflessione", dovuto all'esito negativo del referendum in Francia e Olanda sulla ratifica della Costituzione europea, è servito ad avviare in ogni Stato membro un processo di confronto e di dialogo per restituire ai cittadini la fiducia e la credibilità nel progetto europeo. L'Unione si è, quindi, impegnata ad ascoltare maggiormente i propri cittadini e a sostenere allo stesso tempo una migliore e più efficace comunicazione istituzionale. Qui trovano origine le iniziative presentate dalla Commissione europea per far ripartire l'Europa dalla comunicazione.

Iniziative presentate dalla Commissione europea per far ripartire l'Europa dalla comunicazione

La nuova strategia, semplice, convincente e capillare articolata nel "Piano d'azione per migliorare la comunicazione sull'Europa", nella Comunicazione su "Il contributo della Commissione al periodo di riflessione e oltre, Piano D per la democrazia, il dialogo e il dibattito" e nel "Libro bianco sulla strategia di comunicazione e la democrazia", fornisce un quadro di intervento strategico per rinviare la democrazia europea e creare una piattaforma in cui i cittadini ricevano informazioni e strumenti di comprensione per partecipare attivamente al processo di elaborazione delle politiche dell'Unione. Il piano d'azione ha l'obiettivo di ascoltare, spiegare e avvicinarsi ai cittadini adattando il messaggio alle platee dei singoli Stati membri, per comunicare l'Europa in maniera più efficace grazie ad un approccio moderno e professionale. Rafforza il ruolo dei comunicatori, a livello comunitario e nazionale, coinvolge l'intera Commissione, prevede l'uso di tutte le tecnologie a disposizione della comunicazione e dell'informazione. Il Piano D programma il rilancio di un ampio dibattito sul futuro dell'Europa che coinvolga attivamente tutti i cittadini europei per creare un nuovo consenso sulle future politiche dell'Unione, ancorandole ai bisogni e alle aspettative dei cittadini, e permettere all'Europa di far fronte alle sfide del XXI secolo.

Il rilancio si basa sull'organizzazione di dibattiti nazionali, a cui la Commissione contribuirà fornendo assistenza e supporto, che permettano di costruire un nuovo consenso sulla futura direzione dell'UE.

Nel corso del 2006, il Governo si è, quindi, impegnato a promuovere la consultazione interna e ad implementare azioni e campagne di comunicazione volte ad assicurare un sempre maggior flusso informativo sui processi in atto e sviluppare iniziative di divulgazione al largo pubblico tramite strumenti come la Newsletter, il sito Internet, pubblicazioni. Inoltre ha favorito processi di conoscenza e consapevolezza presso target sensibili e selezionati e ha collaborato, nell'ambito del Memorandum d'intesa sottoscritto nel maggio 2003 con la Commissione europea e il Parlamento europeo, a realizzare eventi come il Concorso "Europa alla lavagna", rivolto alle scuole secondarie per identificare e premiare i migliori siti Internet realizzati dagli studenti, e la "Primavera dell'Europa", una giornata di dibattiti, eventi e manifestazioni per le scuole.

Per assicurare un ampio coinvolgimento delle categorie produttive, delle parti sociali e della società civile sono stati organizzati convegni che ormai rappresentano un appuntamento periodico, come la Sessione di confronto sulla valorizzazione del sistema Italia nel processo di integrazione europea presso il CNEL e il Club di Venezia⁴ (16-17 novembre 2006) per sviluppare la collaborazione e lo scambio di best practices all'interno dell'UE.

Tramite l'allestimento di stand dedicati, è stata, inoltre, assicurata la partecipazione a saloni e fiere di comunicazione come European Business Summit (Bruxelles, marzo), Fiera internazionale del Libro (maggio - Torino), Forum della Pubblica amministrazione (maggio - Roma), Anci Expò (ottobre - Bastia Umbra) e Salone della comunicazione pubblica (novembre - Bologna).

⁴ Il Club di Venezia riunisce i responsabili della comunicazione istituzionale dei paesi dell'UE (membri e candidati), nonché i funzionari addetti alla comunicazione della Commissione europea, del Parlamento europeo e del Consiglio dell'UE. E' un organismo informale costituito nel 1985 al fine di contribuire allo sviluppo dell'Unione Europea, intensificando la collaborazione e lo scambio di best practice.

Il "Libro bianco su una politica europea della comunicazione", adottato dalla Commissione europea il 1° febbraio 2006, ha delineato un programma di consultazione che tende a colmare il gap informativo. E' previsto che il Parlamento, il Consiglio e le altre istituzioni e organismi UE, rispondano secondo i normali canali istituzionali; i cittadini e gli stakeholders tramite un sito web multilingue. Inoltre la Commissione, in cooperazione con le altre Istituzioni, ha organizzato Forum tematici e lanciato speciali indagini di Eurobarometro: le idee e le proposte trasmesse alla Commissione sono state esposte e discusse dalle parti interessate in un ciclo di conferenze articolato tra il mese di ottobre 2006 e il gennaio 2007. I temi trattati nelle conferenze: "Understanding European public opinion" (ottobre - Madrid), "Empower - European Civil Society Forum" (novembre - Bergamo), "EUROpe in VISION" (dicembre - Helsinki), "Communicating Europe together" (gennaio - Berlino). Nell'ambito del processo di consultazione sul "Libro bianco", nel marzo 2006 il Governo ha realizzato, insieme agli uffici di comunicazione dei Ministeri, una iniziativa congiunta ("Dite la vostra!") allo scopo di monitorare il grado di conoscenza dell'UE e di sollecitare suggerimenti da parte dei cittadini. E' stato elaborato un questionario associato ad un kit comune (testo più immagine) inserito nei siti web delle amministrazioni e distribuito in occasione di manifestazioni pubbliche (es. Forum P.A.)

Possono essere individuati cinque settori in cui operare tenendo conto della evoluzione della società e dei progressi tecnologici: definizione di principi condivisi di comunicazione sulle tematiche europee, coinvolgimento dei cittadini, collaborazione con i media e maggiore utilizzo di nuove tecnologie, comprensione dell'opinione pubblica, attuazione di una concreta cooperazione fra Istituzioni comunitarie, Stati membri, autorità regionali e locali, partiti politici e società civile, incluse le organizzazioni professionali e di settore. E' un approccio basato, dunque, su una politica di comunicazione avviata centralmente ma svolta in modo decentralizzato. E' responsabilità dei Governi, a livello nazionale, regionale e locale, consultare e informare i cittadini su politiche europee e impatto sulla vita quotidiana. Questo dovrebbe permettere il superamento della diffusa sensazione dei cittadini di avere scarse possibilità di far sentire la propria voce nel processo decisionale europeo.

Le iniziative italiane, orientate a dar voce alle preoccupazioni e alle aspettative emerse nel Paese, focalizzano l'attenzione su alcuni temi chiave quali la capacità dell'UE di conseguire gli obiettivi della Strategia di Lisbona, come generare crescita, occupazione e competitività, di realizzare il modello sociale europeo, la tutela ambientale e lo sviluppo sostenibile, la lotta contro il terrorismo (cfr. Ris. On. Gozi, lett. b).

In particolare, il Dipartimento Politiche Comunitarie ha promosso una Azione di comunicazione integrata ampia, rivolta al grande pubblico, tesa a valorizzare "l'Europa dei risultati", ovvero come, in termini quantitativi e qualitativi, l'Unione Europea ha contribuito a migliorare la vita dei cittadini sul piano dei diritti, dei prodotti, dei servizi.

Inoltre il Dipartimento Politiche Comunitarie ha avviato la realizzazione di un nuovo sito internet "ViviEuropa" dedicato alle politiche europee, concepito come una sorta di portale verso le sezioni UE dei siti delle pubbliche amministrazioni. A tal fine ha attivato un gruppo di lavoro composto dai rappresentanti degli uffici di comunicazione dei Ministeri e dei Dipartimenti della PCM, al fine di concordare la struttura del portale e coordinare i contributi delle diverse amministrazioni.

Cinquantenario della firma dei Trattati di Roma

Il 2007 è l'anno in cui ricorre il Cinquantenario della firma dei Trattati di Roma, e in questi 50 anni la vita culturale ed economica all'interno dell'Unione Europea ha subito profonde trasformazioni, con conseguenze rilevanti nello sviluppo e negli assetti sociali grazie anche alla rapidità e all'efficienza con la quale hanno operato strumenti legislativi e mezzi d'informazione.

Come sostenuto dal Vice Presidente del Parlamento europeo Vidal Quadras, è importante che questo anniversario simbolico "...rappresenti un'opportunità per intensificare il dibattito sul Futuro dell'Europa e per fare il punto sugli obiettivi finora raggiunti e per rinnovare il progetto europeo, in modo da farlo corrispondere ai bisogni e alle aspettative delle generazioni future che dovranno portarlo avanti".

Le iniziative che saranno promosse in tale ambito avranno un duplice obiettivo: celebrare la libertà, la pace e la prosperità che l'UE ha conosciuto fino ad oggi, individuare il tipo di Europa che i cittadini, in particolare i giovani, vorrebbero per il futuro.

Quando nel suo discorso pronunciato il 9 maggio 1950 Robert Schuman parlava di un atto di riconciliazione creativa, l'Europa era universalmente considerata un buon progetto. Oggi appare invece necessario andare oltre sulla via della trasparenza, della democrazia e del dialogo e conquistare la piena approvazione dei cittadini.

Nel 2007 quindi, il Governo italiano, oltre all'impegno per le linee programmatiche intraprese nel 2006, svilupperà, in raccordo con le Istituzioni comunitarie e gli altri Stati Membri, manifestazioni e attività di ampio respiro e coinvolgimento per proporre all'opinione pubblica iniziative volte a facilitare il processo di cittadinanza europea nell'ambito delle celebrazioni dell'evento di maggiore attualità nell'agenda europea (cfr. Ris. On. Gozi, lett. a).

PARTE III

MERCATO INTERNO E CONCORRENZA

In questa parte della Relazione, vengono evidenziate le modalità di funzionamento del mercato interno e la loro rilevanza ai fini della competitività dell'economia europea. L' esistenza di uno spazio comune, in cui è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali, favorisce concorrenza e mobilità, che sono i requisiti necessari per la crescita economica. In questo ambito si pongono alcune questioni su cui focalizzare l'attenzione nel prossimo futuro anche alla luce dell'evoluzione del contesto internazionale: facilitare l'accesso al mercato e favorire l'innovazione, migliorare la qualità della legislazione, sia nella fase di attuazione che in quella di controllo, rafforzare informazione e comunicazione. In particolare, assumono rilievo le attività dell' Unione Europea in materia di concorrenza, tese a garantire una sempre maggiore efficienza del sistema imprenditoriale nel suo complesso. A tal fine è necessario vigilare affinché, in primo luogo, le imprese non acquisiscano posizioni dominanti sul mercato, e, in secondo luogo, le condizioni di mercato non siano artificiosamente alterate, attraverso un corretto e trasparente utilizzo degli aiuti di Stato e degli strumenti fiscali.

PAGINA BIANCA

Gli sviluppi del 2006

Il Mercato Interno delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali è uno dei maggiori successi concreti dell'Europa unita e rappresenta un elemento essenziale dell'integrazione europea e della capacità dell'Unione allargata di agire nel contesto globale. Un mercato integrato senza frontiere è infatti il modo migliore per accrescere la competitività dell'economia europea. Un migliore funzionamento del Mercato Interno è quindi una componente essenziale della rinnovata strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione, che intende consentire all'Unione Europea di competere e affermarsi con successo in un'economia globalizzata, dove i principali partners commerciali dell'Europa dispongono di grandi mercati comuni. Per questo, nel corso del 2006 la Commissione europea ha intensificato ulteriormente l'attività di analisi dell'impatto economico del mercato unico, mettendo in evidenza i benefici concreti e tangibili che ne derivano per i cittadini e le imprese europei. L'analisi economica fornisce risultati molto significativi, che imprimono un nuovo slancio all'iniziativa politica finalizzata al completamento e all'ulteriore integrazione del Mercato Interno. Grazie al Mercato Interno ogni cittadino europeo ha potuto beneficiare nel 2006 di un aumento di 460€ del proprio reddito, corrispondente ad un aumento del 2,2 per cento del PIL nel periodo 1992-2006 e di due milioni e mezzo di nuovi posti di lavoro; oltre un milione e duecentomila giovani hanno condotto parte degli studi in un altro Stato membro e oltre quindici milioni di cittadini europei hanno potuto senza ostacoli lavorare e vivere in uno Stato membro diverso dal proprio; l'offerta di beni e servizi disponibili per i consumatori è aumentata sensibilmente grazie all'apertura dei mercati nazionali e all'accresciuta concorrenza. Per quanto concerne le imprese, la disponibilità di un mercato di quasi 500 milioni di persone, la riduzione degli ostacoli ai traffici transfrontalieri, la presenza di un quadro giuridico favorevole alla concorrenza, la diffusione dell'armonizzazione tecnica dei prodotti e l'evoluzione di servizi finanziari di supporto alle piccole e medie imprese resi possibili dal Mercato Interno costituiscono una realtà ormai imprescindibile di riferimento. Nonostante i successi sinora ottenuti ancora molto resta da fare in vista del definitivo completamento e consolidamento del Mercato Interno e, in tal senso, nel 2006 sono stati fatti ulteriori, significativi progressi. Primariamente nel settore dei servizi, che rappresenta circa i due terzi dell'economia e relativamente al quale il Mercato Interno risulta ancora essere fortemente frammentato, l'approvazione della Direttiva Servizi nel dicembre 2006 è stata possibile grazie all'esemplare cooperazione interistituzionale tra Parlamento Europeo e Consiglio. Gli Stati membri hanno ora a disposizione tre anni per mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alle disposizioni della Direttiva stessa. Anche l'adozione del Regolamento sulla registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la limitazione delle sostanze chimiche (REACH) costituisce un importante traguardo che dopo tre anni di intenso e difficile negoziato pone l'UE all'avanguardia in materia di sviluppo sostenibile, coniugando in modo ambizioso diversi obiettivi: assicurare un elevato livello di protezione della salute umana e dell'ambiente, nonché

la libera circolazione di sostanze nel mercato interno, rafforzando nel contempo la competitività e l'innovazione del settore.

Anche nel settore della concorrenza nel corso del 2006 l'azione della Commissione è stata ispirata alla necessità di completare e consolidare il mercato interno, tramite l'attuazione concreta degli obiettivi posti sin dal 2004 – anno di insediamento dell'attuale Commissione – di contribuire a rilanciare in maniera efficace l'agenda di Lisbona al fine di fare dell'Europa l'economia più competitiva del mondo entro il 2010. Liberare definitivamente il mercato unico dagli ostacoli tuttora persistenti e fare in modo che le energie così sprigionate possano contribuire in maniera determinante alla crescita del reddito e dell'occupazione in Europa: era questo l'obiettivo da perseguire e gli strumenti principali utilizzati dai Commissari al Mercato Interno, McCreevy, e alla Concorrenza, Kroes, sono stati la spinta decisiva verso la liberalizzazione e la deregolamentazione, coniugata con una efficace applicazione delle regole di tutela della concorrenza, sia nel settore delle concentrazioni e antitrust, sia in quello degli aiuti di Stato. Sono stati affrontati con decisione alcuni nodi cruciali nel settore delle concentrazioni, che ha registrato un'impennata in Europa, soprattutto in ambiti di recente liberalizzazione come energia e servizi finanziari. Stretta tra una crescente spinta verso le concentrazioni cross-border intra-europee derivante dalle esigenze di un mercato sempre più interdipendente e globalizzato e le residue resistenze di singoli Stati Membri di fronte alla perdita del controllo di alcuni colossi "nazionali" in settori strategici, la Commissione si è dovuta pronunciare in diverse occasioni per riaffermare la prevalenza delle regole comunitarie rispetto al risorgente nazionalismo - vero e proprio "protezionismo" di ritorno - che ha animato la reazione di alcuni Stati Membri ad importanti operazioni di concentrazione.

Altro obiettivo prioritario dell'azione della Commissione nel settore della concorrenza nel 2006 è stata la riforma degli aiuti di Stato. Come è noto, il dibattito interno era stato avviato già nel 2005 con la definizione del Piano d'azione per gli aiuti di Stato 2005-2009, vero e proprio itinerario di riforma del settore. Anche in questo caso, il motore centrale dell'operato della Commissione è stata la volontà di superare gli ostacoli ad una maggiore competitività dell'economia europea, attraverso una focalizzazione dell'intervento statale a favore di quei settori nei quali il mercato, da solo, non si rivela in grado di produrre i risultati attesi di crescita del reddito e sviluppo dell'occupazione. La riforma delle linee-guida per la concessione degli aiuti alla ricerca e all'innovazione e la revisione del regolamento sugli aiuti di importanza minore (c.d. de minimis), esentati dall'obbligo di notifica, sono stati i passi principali realizzati nel corso dell'anno.

Anche l'avvio di importanti indagini di settore – segnatamente nel campo della produzione e distribuzione dell'energia e in quello finanziario – consentirà alla Commissione di individuare nuovi ostacoli alla concorrenza e, in ultima analisi, al raggiungimento stesso degli obiettivi di Lisbona.

Oltre al necessario completamento e consolidamento del Mercato Interno, l'allargamento dell'Unione Europea a 27 Stati membri e l'accresciuta competizione economica

su scala globale, spinta dalle innovazioni tecnologiche e dalla nascita dell'economia della conoscenza, impongono un suo adeguamento al nuovo contesto, che consenta di mantenere i benefici da esso sinora derivanti e cogliere al meglio le nuove opportunità di crescita economica indispensabili alla salvaguardia del modello economico europeo. Se in passato la realizzazione del Mercato Interno ha significato prevalentemente la rimozione degli ostacoli interni alla libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali attraverso l'armonizzazione normativa e l'affermazione del principio del mutuo riconoscimento, si tratta oggi di trasformarlo in uno strumento che consenta di rilanciare la competitività, consentendo all'Europa di affrontare la concorrenza globale salvaguardando al contempo i propri valori di riferimento. Per questo, nella primavera 2006 la Commissione europea ha lanciato una consultazione pubblica finalizzata a stimolare un'ampia riflessione sullo stato di integrazione del mercato interno e sugli sviluppi futuri delle politiche nei principali settori economici ad esso connessi. Tale iniziativa ha permesso di individuare alcune iniziative prioritarie per rimediare alla permanente frammentazione del Mercato Interno e per adeguarne le caratteristiche e il funzionamento alle nuove sfide del XXI secolo.

1 PRINCIPALI REALIZZAZIONI PER IL COMPLETAMENTO DEL MERCATO INTERNO NELL'ANNO 2006

1.1 La libera circolazione dei servizi

Nel corso del 2006 è proseguito l'impegno della Comunità per la piena attuazione del diritto di stabilimento e della libera prestazione di servizi, diritti fondamentali sanciti dagli articoli 43 e 49 del Trattato CE ed elementi centrali nel processo di riforme economiche avviato dal Consiglio europeo di Lisbona per il completamento del Mercato Interno. Per la completa affermazione di tali diritti è indispensabile eliminare gli ostacoli sia alla libertà di stabilimento dei prestatori di servizi negli Stati membri sia alla libera circolazione di servizi tra Stati membri. A tale riguardo, il Consiglio europeo di Bruxelles del marzo 2006 ha ribadito l'importanza di rafforzare la competitività investendo maggiormente nelle politiche per la mobilità, sottolineando la necessità di rendere pienamente operativo il mercato interno dei servizi mantenendo, nel contempo, un equilibrio tra apertura dei mercati, funzionalità dei servizi pubblici, elevati standard sociali e diritti dei consumatori. Il Mercato Interno dei servizi non si presenta ancora come "uno spazio senza frontiere interne" a causa della presenza di numerosi ostacoli di natura giuridica e amministrativa. Infatti, diversamente da quanto succede per le merci che, grazie alle reti di distribuzione, possono circolare tra gli Stati membri anche senza lo spostamento fisico del produttore, la mobilità dei servizi è condizionata dalla necessità di un rapporto diretto tra prestatore e cliente e dal fatto che i servizi si basano principalmente sul know-how del prestatore. La proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi del Mercato Interno, presentata dalla Commissione il 25 febbraio 2004, è stata discussa nell'ambito del Gruppo competitività e crescita del Consiglio nel 2006 sotto le presidenze austriaca e finlandese, è stata adottata nel dicembre 2006 e dovrà ora essere recepita dagli Stati membri entro il 28 dicembre 2009 (Direttiva 2006/123/CE pubblicata in GUCE del 27 dicembre 2006). Il progetto iniziale della Commissione è stato sensibilmente modificato dal Parlamento europeo in prima lettura, sulla base di un accordo tra i gruppi politici popolare, socialista e liberale. Il Consiglio ha successivamente confermato, senza modifiche sostanziali, il compromesso raggiunto in prima lettura dal Parlamento europeo. Tra le principali novità del testo approvato rispetto alla proposta originaria della Commissione si trova il superamento del cosiddetto "principio del paese d'origine", in base al quale il prestatore di servizi è soggetto alle disposizioni dello Stato membro da cui proviene. Il "principio del paese d'origine" è stato sostituito con quello della "libertà di prestare servizio" che, in linea con quanto previsto dall'art. 49 del Trattato, contempla il divieto per gli Stati membri di imporre al prestatore di servizi di un altro Stato membro requisiti aggiuntivi che non rispettino i principi di non discriminazione, necessità e proporzionalità e che non siano giustificati da ragioni di pubblica sicurezza, protezione della salute e dell'ambiente. In particolare, gli Stati membri non potranno imporre al prestatore di servizi stabilito in un altro Stato membro: l'obbligo di stabilirsi nel proprio territorio; l'obbligo di ottenere un'autorizzazione o registrazione, incluso l'essere

iscritto in un albo professionale salvo i casi previsti da altri strumenti comunitari; l'obbligo di dotarsi di infrastrutture fisiche quali uffici; l'obbligo di possedere un apposito documento di riconoscimento per l'esercizio dell'attività di prestazione del servizio; l'obbligo di dotarsi di specifiche attrezzature, escluse quelle necessarie per la salute e sicurezza sul lavoro. Ciononostante gli Stati membri dove il servizio è fornito possono adottare misure restrittive all'esercizio dell'attività che siano giustificate da motivi imperativi di interesse generale quali ragioni di salute pubblica, pubblica sicurezza, politica sociale, protezione dei consumatori e dell'ambiente. Il concetto di interesse generale non viene definito dalla direttiva, ma è legato a quanto stabilito dalle pronunce della Corte di giustizia europea. La direttiva ne fornisce un elenco aperto non esaustivo: ordine pubblico, pubblica sicurezza, sanità pubblica, tutela dei consumatori, lotta alla frode, tutela dell'ambiente, ambiente urbano, salute animale, proprietà intellettuale, conservazione del patrimonio, obiettivi di politica sociale e culturale.

Per quanto concerne il campo di applicazione della direttiva, questa si applica a tutti i servizi prestati dietro corrispettivo economico dai soggetti stabiliti nel territorio dell'Unione, sulla base della definizione di "servizio" prevista dai Trattati, ad eccezione dei servizi non economici di interesse generale, dei servizi finanziari, delle reti di comunicazione elettronica, dei servizi nel settore dei trasporti, dei servizi sanitari e farmaceutici, dei servizi audiovisivi, delle attività d'azzardo (comprese le lotterie e le scommesse), dei servizi sociali forniti dallo Stato e da prestatori incaricati dallo Stato, dei servizi privati di sicurezza, dei servizi forniti dai notai e ufficiali giudiziari.

La direttiva prevede altresì tutta una serie di misure di semplificazione amministrativa, in base alle quali gli Stati membri dovranno semplificare le procedure e le formalità relative all'accesso e all'esercizio dell'attività dei servizi. Gli Stati membri dovranno altresì accettare certificati, attestati o documenti rilasciati da un altro Stato membro e non potranno imporre ai prestatori la presentazione di documenti già rilasciati da un altro Stato in forma originale o copia conforme, salvo sussistano ragioni di sicurezza o ordine pubblico. La proposta prevede anche l'istituzione di uno sportello unico per l'espletamento, anche a distanza per via elettronica, di tutte le procedure e le formalità necessarie e per la fornitura di tutte le informazioni utili ai prestatori dei servizi e ai destinatari finali. La direttiva prevede inoltre che gli Stati membri mettano in atto forme di cooperazione amministrativa, che consentano di instaurare una rete di mutua assistenza e forme efficaci di collaborazione per garantire il controllo dei prestatori di servizi. Ciò anche attraverso la creazione di uno o più punti di contatto di cui la Commissione pubblica e aggiorna i dati.

La trasposizione della direttiva servizi nel diritto interno

A seguito della pubblicazione della Direttiva sui servizi nel Mercato Interno sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea L 376 del 27 dicembre 2006, ha avuto inizio il periodo di tre anni entro il quale gli Stati membri sono chiamati a mettere in vigore le disposizioni

legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alle disposizioni della Direttiva stessa. Sono numerose le misure che gli Stati membri dovranno adottare prima del 28 dicembre 2009, data di recepimento della Direttiva, entro la quale gli Stati membri dovranno comunicare alla Commissione il testo delle disposizioni adottate. Per quanto concerne le misure che comportano l'adozione di adempimenti pratici che vanno oltre alla semplice modifica della normativa nazionale, grande rilievo assumono gli adempimenti relativi alla semplificazione amministrativa. Tra questi, è prevista l'istituzione di sportelli unici mediante i quali i prestatori potranno espletare le procedure e le formalità necessarie per poter svolgere le proprie 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, nonché le domande di autorizzazione necessarie all'esercizio delle attività di servizi. L'istituzione degli sportelli unici non pregiudica la ripartizione di funzioni e competenze tra le autorità all'interno dei sistemi nazionali. Gli Stati membri dovranno provvedere affinché, per il tramite degli sportelli unici, i prestatori e i destinatari possano agevolmente prendere conoscenza di un'ampia gamma di informazioni, tra le quali 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; 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; i mezzi e le condizioni di accesso alle banche dati e ai registri pubblici relativi ai prestatori e ai servizi; i mezzi di ricorso esistenti in genere in caso di controversie tra le autorità competenti e il prestatore o il destinatario, o tra un prestatore e un destinatario, o tra prestatori; i dati di associazioni o organizzazioni diverse dalle autorità competenti presso le quali i prestatori o i destinatari possono ottenere assistenza pratica. Gli Stati membri dovranno provvedere 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 sopra descritti vengono generalmente interpretati e applicati. Ove opportuno, tale assistenza potrà includere una semplice guida esplicativa e l'informazione dovrà essere fornita in un linguaggio semplice e comprensibile. L'Articolo 8 della Direttiva prevede inoltre che gli Stati membri provvedano 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, anche se da questa previsione sono esclusi 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.

Per quanto concerne le misure di valutazione reciproca previste dall'Articolo 39 della direttiva, entro il 28 dicembre 2009 al più tardi gli Stati membri dovranno presentare una relazione alla Commissione contenente le informazioni relative ai propri regimi nazionali di autorizzazione. A tale riguardo, gli Stati membri dovranno indicare i propri regimi di autorizzazione e motivarne la conformità ai principi della non discriminazione nei confronti del

prestatore e della necessità giustificata da un motivo imperativo di interesse generale. Sempre in base all'Articolo 39, nella relazione di valutazione reciproca da questo prevista gli Stati membri dovranno precisare quali sono i requisiti ai quali il proprio ordinamento giuridico subordina, in modo non discriminatorio, l'accesso a un'attività di servizi o il suo esercizio. Tali requisiti possono assumere la forma di restrizioni quantitative o territoriali sotto forma, in particolare, di restrizioni fissate in funzione della popolazione o di una distanza geografica minima tra prestatori; di requisiti che impongono al prestatore di avere un determinato statuto giuridico; di obblighi relativi alla detenzione del capitale di una società; di 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; del divieto di disporre di più stabilimenti sullo stesso territorio nazionale; di requisiti che stabiliscono un numero minimo di dipendenti; di tariffe obbligatorie minime e/o massime che il prestatore deve rispettare; dell'obbligo per il prestatore di fornire, insieme al suo servizio, altri servizi specifici. Nella relazione di valutazione gli Stati membri dovranno precisare quali dei suddetti requisiti intendono mantenere e le ragioni per le quali ritengono che tali requisiti siano conformi alle condizioni di non discriminazione, necessità e proporzionalità, specificando quali di questi requisiti sono stati soppressi o attenuati.

Sempre nell'ambito della valutazione reciproca prevista dall'Articolo 39, al più tardi entro il 28 dicembre 2009 gli Stati membri dovranno presentare alla Commissione una relazione sui requisiti nazionali la cui applicazione potrebbe rientrare nell'ambito dell'Articolo 16 della Direttiva, in base al quale allo Stato membro in cui il prestatore si reca non può essere impedito di imporre requisiti restrittivi rispetto alla prestazione di un'attività di servizi qualora tali requisiti siano giustificati da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o tutela dell'ambiente. Allo stesso modo, allo Stato membro non potrà 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. Lo stesso Articolo 16 prevede comunque che gli Stati membri non potranno subordinare l'accesso a un'attività di servizi o l'esercizio della medesima sul proprio territorio ai requisiti sopra descritti se questi non rispettano i principi di non discriminazione, necessità e proporzionalità. Nella relazione che presenteranno alla Commissione gli Stati membri dovranno pertanto specificare i motivi per cui ritengono giustificata l'applicazione dei requisiti sopra descritti e in che modo questi siano conformi ai principi di non discriminazione, necessità e proporzionalità. Successivamente, gli Stati membri dovranno informare la Commissione, per la successiva comunicazione agli altri Stati membri, delle eventuali modifiche dei requisiti di cui sopra, inclusi i nuovi requisiti, specificandone le motivazioni.

Da ultimo, sempre nell'ambito della valutazione reciproca prevista dall'Articolo 39, gli Stati membri dovranno presentare alla Commissione una relazione nella quale si precisano i prestatori di servizi soggetti ai requisiti di cui all'Articolo 25 della Direttiva, che vieta agli Stati membri di assoggettare i prestatori ad obblighi di esercitare esclusivamente una determinata

attività specifica o che limitino l'esercizio, congiunto o in associazione, di attività diverse. Nella relazione di cui sopra gli Stati membri dovranno specificare il contenuto dei requisiti che intendono mantenere e le ragioni per le quali li ritengono giustificati.

Per quanto concerne l'obbligo di fornire assistenza ai destinatari di servizi, l'Articolo 21 della Direttiva prevede che gli Stati membri provvedono affinché i destinatari possano ottenere nello Stato membro in cui risiedono 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; informazioni generali sui mezzi di ricorso esperibili in caso di controversia tra un prestatore e un destinatario; 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. Le informazioni di cui sopra dovranno essere fornite in modo chiaro e univoco, essere facilmente accessibili a distanza anche per via elettronica ed essere costantemente aggiornate. Gli obblighi di assistenza di cui sopra potranno essere affidati dagli Stati membri 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. A tale riguardo, gli Stati membri dovranno comunicare entro tre anni alla Commissione i nomi e gli indirizzi degli organismi designati, per la successiva trasmissione a tutti gli Stati membri. In ottemperanza a tali previsioni, gli Stati membri dovranno provvedere affinché gli organismi pertinenti per l'assistenza ai destinatari di servizi nei diversi Stati membri si assistano reciprocamente e si adoperino per instaurare forme efficaci di cooperazione. A tal scopo, entro tre anni dall'entrata in vigore della Direttiva gli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, dovranno adottare le misure pratiche a ciò finalizzate.

Infine, in tema di cooperazione amministrativa la Direttiva prevede per gli Stati obblighi generali di mutua assistenza, al fine di instaurare forme di collaborazione efficaci onde garantire il controllo dei prestatori e dei loro servizi. A tal fine, l'Articolo 28 prevede che entro tre anni gli Stati membri designino uno o più punti di contatto, comunicandone i dati agli altri Stati membri e alla Commissione. La Commissione pubblicherà e aggiornerà regolarmente l'elenco dei suddetti punti di contatto.

Alla luce dei numerosi adempimenti previsti a carico alle amministrazioni degli Stati membri, anche di natura pratica e organizzativa, il recepimento della Direttiva servizi nel diritto interno si preannuncia complesso. A tale riguardo, la Commissione europea ha deciso di istituire gruppi di lavoro specifici composti da esperti nazionali che saranno chiamati a prendere in esame i principali aspetti dell'applicazione, tra i quali l'istituzione degli sportelli unici previsti dall'Articolo 6 e l'attivazione delle procedure elettroniche previste dall'Art. 8. A tale riguardo, il Ministro per le politiche europee ha già attivato un tavolo di coordinamento con tutte le amministrazioni competenti.

1.2 La libera circolazione dei professionisti

I servizi professionali rappresentano un settore chiave dell'economia europea, alla luce delle circa 800 professioni regolamentate in tutti gli Stati membri. Il principale atto legislativo in tale settore nel 2006 è rappresentato dalla direttiva 2005/36/CEE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (oltre che dalla appena citata direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel Mercato Interno).

Nel corso del 2006 la Commissione ha sottolineato ulteriormente l'importanza strategica, per le economie basate essenzialmente sulla conoscenza come quelle europee, di sviluppare le competenze professionali e ha invitato gli Stati membri a dare più spazio a riforme qualitative dei sistemi di istruzione, migliorando al contempo l'accesso alle qualifiche. Dall'analisi dei programmi nazionali di riforma (PNR) promossi nell'ambito della nuova strategia di Lisbona, con particolare riferimento alla dimensione microeconomica, la Commissione evidenzia la necessità di rafforzare la concorrenza e migliorare l'accesso ai mercati, sottolineando in particolare come in gran parte dei PNR non si faccia cenno a iniziative di promozione della concorrenza nel settore dei servizi professionali, benché in molti Stati membri questi siano fortemente regolamentati per quanto riguarda, tra l'altro, la fissazione di prezzi, il divieto di pubblicità, le restrizioni che riguardano la struttura aziendale e i servizi interprofessionali. Nel capitolo relativo all'Italia la Commissione sottolinea come il programma di riforma italiano, pur prevedendo la rimozione degli ostacoli che limitano la concorrenza nei servizi professionali, non specifichi le relative misure di attuazione. Una risposta efficace a tali critiche si è avuta nel secondo semestre del 2006 con azioni incisive da parte del Governo che con il decreto legge 4.07.2006, n. 223, convertito con legge 4.08.06, n. 248, ha previsto specifiche misure dirette a migliorare la concorrenza nei servizi, ivi compresi i servizi professionali. L'art. 2 prevede, in particolare, la soppressione dell'obbligatorietà delle tariffe minime e massime, del divieto di pubblicità informativa e del divieto di offrire servizi multi disciplinari.

Le iniziative finalizzate all'attuazione della direttiva 2005/36/CE hanno fornito nuovo impulso in direzione di una riforma della normativa nazionale sulle professioni e di un suo adeguamento al diritto comunitario. La direttiva è entrata in vigore il 20 ottobre 2005 e deve essere recepita nelle legislazioni nazionali entro il 20 ottobre 2007. La direttiva 2005/36/CE fa parte dell'Allegato B della legge comunitaria 2005 e, in vista della sua trasposizione nel diritto interno, il 2006 ha rappresentato un anno di approfondimento dei complessi risvolti applicativi. A tale riguardo la Commissione europea ha organizzato una serie di incontri finalizzati ad assicurare una corretta trasposizione della direttiva nella legislazione degli Stati membri, garantendo il proprio supporto tecnico-giuridico sui punti più complessi della norma stessa.

Le novità più significative riguardano la previsione di una disciplina ad hoc per la prestazione di servizi per tutte le professioni regolamentate, un ampliamento del campo di applicazione rispetto alle direttive preesistenti per tener conto dell'evoluzione della

giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee, 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.

Il punto di contatto nazionale di informazione sui riconoscimenti professionali

L'attività del "contact point", è stata, anche nel 2006, molto intensa e vivace. È stata data risposta a un numero di richieste pari a circa n° 300 quesiti pervenuti in forma cartacea, elettronica e per telefono. Il contenuto delle richieste presentate al Punto di contatto ha spaziato da informazioni su modalità e procedure del "riconoscimento" a indicazioni su possibilità occupazionali in determinati ambiti nonché la presentazione di veri e propri "casi" relativi a titoli acquisiti in Stati membri e in Stati terzi. L'applicazione della direttiva 99/42/CE che istituisce un meccanismo di riconoscimento per attività artigianali, commerciali e industriali basato sul riconoscimento dell'esperienza professionale e che completa il Sistema generale di riconoscimento delle qualifiche, attraverso il decreto legislativo n. 229/2002 ha richiesto un'attività di informazione supplementare per le autorità competenti centrali, le autorità regionali e le Camere di Commercio industria e artigianato che hanno specifiche competenze in tema di riconoscimento delle qualifiche e di certificazione dell'esperienza professionale. In particolare al coordinatore nazionale, nel 2006, sono state presentate circa 20 richieste di consulenza giuridica in relazione alla possibile applicazione di alcune particolari definizioni previste dalle direttive Sistemi Generali (89/48/CEE, 92/51/CEE, 99/42/CE) a percorsi formativo-professionalizzanti nazionali. Come, ad esempio, la definizione di "formazione regolamentata" e di "diploma assimilato".

Il codice di condotta adottato dal Gruppo dei coordinatori per le direttive Sistemi generali adottato nel novembre 2005 si è rivelato un ottimo strumento di lavoro per tutte le autorità competenti così come il sito web che la Commissione europea sta mettendo a regime per dare adeguata pubblicità all'elenco delle professioni regolamentate di ogni Stato membro. Nell'anno 2006 sono state convocate 35 "conferenze di servizi" da parte delle Autorità competenti a effettuare i riconoscimenti professionali in Italia. La conferenza di servizi, prevista dai decreti legislativi di attuazione delle direttive sopra citate come momento di confronto collegiale, si è rivelata, nel tempo, un modello procedimentale particolarmente valido e in grado di assicurare un'applicazione uniforme del Sistema generale da parte delle diverse Autorità competenti e rispetto a casi nuovi o particolarmente complessi. Per assicurare tempestività e rispetto dei tempi (quattro mesi dalla documentazione completa) necessari per assicurare il riconoscimento professionale, la normativa nazionale prevede la possibilità, per l'Autorità competente, di decidere in piena autonomia senza convocare la "conferenza di servizi" in casi che secondo il proprio giudizio risultano "identici" ad altri dossier sui quali si è già preso una decisione.