

Capitolo I – Il processo di integrazione europea e il quadro istituzionale dell'Unione

la capacità contributiva con la prosperità relativa di ciascuno Stato membro. Dalla configurazione futura del sistema delle correzioni e dalle modalità del suo finanziamento dipenderà la portata del riequilibrio che sarà necessario ottenere, al fine di poter essere in condizione di assicurare il consenso italiano all'accordo finale.

Nel corso del negoziato è stato ampiamente dibattuto il principio della **qualità della spesa**. Le proposte attualmente sul tavolo sono volte a introdurre meccanismi di valutazione, pianificazione e monitoraggio sulla spesa per la coesione, nonché elaborati meccanismi di sorveglianza, basati sulla condizionalità macro-economica e corredati di sanzioni.

Pur condividendo l'obiettivo di migliorare la qualità della spesa, soprattutto attraverso meccanismi di condizionalità *ex ante* e di rigoroso monitoraggio, si ritiene che debba essere rispettato il principio di sussidiarietà e che la condizionalità macro-economica non debba trasformarsi in un elemento di incertezza che gravi sulla programmazione dei progetti.

2.2 Orientamenti sulle principali rubriche di spesa

Per l'Italia, i delicati negoziati relativi rispettivamente alla politica di coesione e alla Politica agricola comune (PAC), le uniche le cui risorse sono pre-allocate agli Stati membri, rappresentano uno snodo essenziale in vista di un accordo.

Con riferimento alla coesione, lo sforzo è stato diretto a richiamare l'ispirazione di fondo dello strumento: favorire crescita e investimento anzitutto nelle regioni meno sviluppate.

I criteri di allocazione indicati nella proposta originaria della Commissione penalizzano l'Italia, portando ad un taglio irragionevole dello stanziamento per le nostre regioni meno sviluppate. Sarebbe dunque in linea con quanto fatto finora valutare la necessità di continuare a **difendere lo stanziamento complessivo** e insistere nel chiedere una **correzione dei criteri di allocazione** proposti dalla Commissione. In particolare, si insiste sull'incremento dei parametri per il criterio della prosperità nazionale e sulla richiesta di aumentare il c.d. "premio di disoccupazione" alla luce del drammatico impatto della crisi soprattutto nelle regioni meno sviluppate del Paese.

Anche nel caso della PAC, i criteri di allocazione delle risorse proposti dalla Commissione risultano per noi fortemente penalizzanti, in quanto basati unicamente sul parametro della superficie coltivata, senza tenere in considerazione criteri qualitativi, quali, ad esempio, il valore aggiunto in agricoltura, la produzione lorda vendibile, le aree adibite a coltivazione biologica. L'Italia ha chiesto una correzione della metodologia proposta per la convergenza in materia di pagamenti diretti e di tenere conto di circostanze particolari come il valore aggiunto di aree agricole specifiche. Sempre sulla PAC, per attutire l'impatto dei tagli ai pagamenti diretti, verrà chiesto un riequilibrio adeguato delle allocazioni sul secondo pilastro (dedicato allo sviluppo rurale).

2.3 Finanziamento del bilancio

Per quanto concerne le entrate, la Commissione ha proposto di sostituire l'attuale complesso sistema con una **"nuova" risorsa IVA** e di introdurre la **tassa sulle transazioni finanziarie (TTF)**, consentendo l'utilizzo, almeno in parte, dei relativi proventi come risorsa propria.

La partecipazione dell'Italia all'Unione europea – Relazione programmatica 2013

La maggioranza degli Stati membri è favorevole all'abbandono dell'attuale risorsa IVA, ma poiché i tempi non sono ancora maturi per la previsione di una nuova risorsa, è stato proposto in Consiglio di rinviare la discussione al 2021. Allo stato attuale, l'Italia si è dimostrata favorevole al mantenimento del sistema corrente, anche per non aggravare il contributo nazionale basato sul RNL.

Per quanto riguarda l'introduzione di una TTF, non essendovi unanimità di vedute, alcuni Stati membri, tra cui l'Italia, hanno deciso di avviare una cooperazione rafforzata, chiedendo alla Commissione di presentare proposte operative.

Il Governo ha manifestato perplessità sull'inclusione della TTF tra le risorse proprie del bilancio UE, in quanto tale taxa verrebbe applicata solo agli Stati membri che hanno deciso di introdurla (per dettagli si rimanda al capitolo specifico), comportando anche possibili problemi di comparazione della relativa posizione contributiva rispetto al bilancio UE, nel caso in cui la Commissione dovesse escludere la TTF dal calcolo del saldo netto operativo, considerandola di fatto al pari delle risorse proprie tradizionali.

Capitolo I – Il processo di integrazione europea e il quadro istituzionale dell'Unione

3. GLI SVILUPPI DEL QUADRO ISTITUZIONALE IN ATTUAZIONE DEL TRATTATO DI LISBONA

Nel 2013 verranno probabilmente a conclusione alcuni *dossier* istituzionali di attuazione di modifiche recate dal Trattato di Lisbona, o da quelle modifiche indirettamente derivanti.

Primo fra questi sarà certamente il negoziato **sull'adesione dell'Unione alla Convenzione di Roma del 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali** (CEDU). Com'è noto, infatti, l'art. 6, par. 2, TUE, quale modificato a Lisbona, ha previsto l'adesione alla CEDU dell'Unione, fornendole la necessaria base giuridica a livello di Trattato. I negoziati al riguardo sono partiti all'inizio del 2010, subito dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, e sono ancora in corso. E' intenzione della prossima Presidenza irlandese arrivare a un accordo definitivo nel corso del proprio semestre.

L'adesione costituisce una priorità politica per la Commissione e per molti Stati membri non solo per la valenza simbolica e politica in essa implicata, ma perché essa potrà rendere più stringente per l'UE e per le sue istituzioni l'obbligo di garantire i diritti fondamentali degli individui sotto il controllo di un giudice esterno all'Unione.

Sarà opportuno sostenere che l'adesione avvenga nel rispetto delle peculiarità e dell'autonomia del diritto dell'Unione e della competenza al riguardo della Corte di giustizia dell'Unione europea. A questo fine, del resto, è necessario richiamare quanto previsto dal Protocollo n. 8 allegato ai Trattati. Questo, infatti, stabilisce numerose condizioni per l'adesione e, in particolare, che l'accordo di adesione *"deve garantire che siano preservate le caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione"* (art. 1).

In vista, poi, delle elezioni europee del 2014, dovrà essere rivista la **distribuzione dei seggi in seno al Parlamento europeo**. Una loro redistribuzione sarà necessaria in ragione della prossima adesione della Croazia (luglio 2013), alla quale nel corso del negoziato di adesione sono stati attribuiti 11 seggi che dovranno essere reperiti nel quadro dei complessivi 751 previsti dal Trattato di Lisbona. Secondo quanto previsto dall'art. 14, par. 2, secondo comma, TUE, l'iniziativa al riguardo spetta allo stesso Parlamento europeo, il quale dovrà presentare quanto prima, nel corso del 2013, una proposta al Consiglio europeo, al quale spetta di decidere all'unanimità, "con l'approvazione" però dello stesso Parlamento europeo. Si attende con interesse la proposta del Parlamento, di cui uno dei due relatori è l'on. Roberto Gualtieri del gruppo dei socialisti e democratici. L'obiettivo è quello di preservare la sostanza dell'assetto deciso durante la conferenza intergovernativa che portò al Trattato di Lisbona, in particolare per quel che riguarda il rapporto tra i paesi più grandi.

Sempre in tema di elezioni europee del 2014, è **attualmente oggetto di discussione a livello di Consiglio la data in cui saranno tenute**. Su richiesta della Germania, infatti, esse dovrebbero essere anticipate al mese di maggio. Con una sua risoluzione, il Parlamento europeo ha prospettato come possibili date i giorni del 15-18 ovvero quelli del 22-25 maggio 2014. Con la stessa risoluzione il Parlamento ha chiesto ad ogni gruppo politico europeo di designare in occasione delle elezioni europee il proprio candidato alla Presidenza della Commissione. Ha, inoltre, suggerito che i candidati siano scelti preferibilmente tra gli europarlamentari neoeletti e che gli Stati membri modifichino le proprie leggi elettorali nazionali al fine di introdurre delle soglie "minime, appropriate e proporzionate" per la ripartizione dei seggi. La decisione definitiva sulla data delle elezioni spetterà al Consiglio, che ai sensi dell'art. 11 dell'Atto elettorale europeo del 1976, sarà chiamato a pronunciarsi all'unanimità dopo aver consultato il Parlamento. Sarà opportuno valutare e prendere posizione sulle proposte del Parlamento.

Un tema di confronto e di grande interesse per i prossimi mesi sarà fornito dalla **proposta della Commissione** (ex art. 224 TFUE) **di regolamento sullo statuto e sul finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee**, tesa ad abrogare il regolamento esistente n. 2003/2004 e ad emendare il regolamento finanziario dell'Unione in modo corrispondente. I lavori in Consiglio ed in seno al Parlamento europeo sono iniziati, rispettivamente, nel settembre e ottobre scorso e proseguiranno nel corso del 2013.

La partecipazione dell'Italia all'Unione europea – Relazione programmatica 2013

L'Italia è in linea di principio favorevole alle proposte della Commissione, che mirano a contribuire - in vista delle elezioni europee del 2014 - allo sviluppo di un autentico "spazio politico europeo" (non segmentato su base nazionale) che veda confrontarsi le grandi famiglie politiche europee sui temi strategici per il futuro dell'Europa e a rafforzare in tal modo la legittimazione democratica dell'UE. La proposta di regolamento prevede l'istituzione di **uno statuto europeo dei partiti politici e delle fondazioni europee, che delinea i principi e le condizioni in base ai quali essi potranno accedere al finanziamento a carico del bilancio dell'UE**. Le nuove entità politiche fruirebbero di personalità giuridica europea e non nazionale, e gli Stati membri sarebbero chiamati a riconoscere loro piena capacità giuridica sul piano interno.

Venendo invece ai temi della giurisdizione europea, il Consiglio si trova da qualche tempo confrontato con la questione del possibile **aumento del numero dei giudici del Tribunale**. La discussione si è avviata con una proposta della Corte di giustizia di modificare l'attuale composizione del Tribunale aggiungendovi dodici nuovi membri, al fine di far fronte all'aumentato numero dei procedimenti ed al conseguente allungamento dei tempi medi della loro trattazione. Al riguardo, in seno al Consiglio si è manifestata una esplicita contrapposizione tra i paesi più grandi e il resto degli Stati membri. Mentre i primi puntano a una distribuzione dei nuovi giudici secondo lo schema applicato per gli avvocati generali della Corte di giustizia, gli altri Stati puntano ad una ripartizione paritaria e a rotazione tra tutti gli Stati dei nuovi giudici.

Questa contrapposizione ha finora impedito il raggiungimento di un accordo, finanche sull'entità finale dell'aumento da apportare alla composizione del Tribunale. Nel tentativo di sbloccare il negoziato, la Presidenza cipriota ha proposto in chiusura del semestre di limitarsi a prevedere nove posti aggiuntivi, ripartendoli sulla base di un nuovo meccanismo di distribuzione tra gli Stati membri fondato su due distinte rotazioni: i sei Stati membri più grandi avrebbero a disposizione quattro giudici e li nominerebbero per due mandati; gli altri ruoterebbero sui restanti cinque giudici su base paritaria e per un solo mandato. Poiché è necessaria l'unanimità, e la contrapposizione tra paesi grandi e medio/piccoli persiste, il tentativo della Presidenza è fallito nel corso del Consiglio affari generali dell'11 dicembre 2012. Il Consiglio ha perciò deciso di comunicare alla Corte e al Parlamento europeo che non è stato possibile giungere a un accordo. Poiché è stato contestualmente deciso di mantenere il punto all'o.d.g., la nuova Presidenza irlandese dovrebbe riconsiderare la questione, cercando, d'intesa con la Corte, altre eventuali soluzioni per migliorare la produttività del Tribunale.

L'occasione per perseguire tale obiettivo potrebbe essere data dalla **riforma delle regole di procedura del Tribunale**. Infatti, agli inizi del 2013 la Corte di giustizia dovrebbe proporre al Consiglio la revisione totale (il regolamento di procedura è approvato dal Consiglio a maggioranza qualificata su proposta della Corte). Il Consiglio affari generali del dicembre 2012 ha stabilito che la questione dell'aumento dei giudici e quella della riforma delle regole di procedura saranno esaminate congiuntamente, perseguendo l'obiettivo di migliorare l'efficienza e la produttività del Tribunale.

APPENDICE AL CAPITOLO I

IL PROGRAMMA DELLA COMMISSIONE EUROPEA PER L'ANNO 2013

Il Programma di lavoro per il 2013 della Commissione europea (in seguito Commissione) è basato sulle seguenti sei linee di azione:

1. porre le basi per un'autentica unione economica e monetaria;
2. promuovere la competitività attraverso il mercato unico e la politica industriale;
3. Connettere per competere: costruire oggi le reti di domani;
4. la crescita per l'occupazione: inclusione e eccellenza;
5. utilizzare le risorse dell'Europa per promuovere la competitività;
6. sfruttare la nostra posizione: l'Europa come attore globale.

Si tratta di linee ritenute strategiche per garantire stabilità al contesto macroeconomico attraverso scelte intese a creare un'effettiva unione economica e monetaria, nonché per mezzo di una trasformazione radicale dell'economia volta a sfruttare i numerosi punti di forza dell'Europa in un futuro all'insegna dell'innovazione e della competenza. La Commissione ritiene necessario intervenire affinché sia modificato il clima imprenditoriale nel mercato unico, sfruttato pienamente l'immenso potenziale delle reti europee e della rivoluzione informatica, sviluppate nuove competenze, aiutate le persone attualmente escluse dal mercato del lavoro ad apportare il loro contributo, considerate le esigenze e le opportunità connesse all'uso efficiente delle risorse.

Con riferimento alla prima linea di azione - **Porre le giuste basi per un'autentica unione economica e monetaria** - la Commissione, consapevole della trasformazione radicale del sistema finanziario dell'Unione europea operata dalla normativa vigente e da quella attualmente all'esame, propone l'applicazione, nel 2013, dell'accordo sulla vigilanza bancaria. A tale accordo viene assegnata l'importante funzione di consolidare le basi su cui poggia il sistema finanziario europeo e di ripristinarne la fiducia. Una funzione ugualmente importante viene attribuita alla politica di coesione, nel cui ambito le priorità principali in termini di misure a favore della crescita e di riforme strutturali individuate nel semestre europeo saranno parte integrante dei nuovi programmi nazionali e regionali. La Commissione si propone di adottare misure per combattere la frode e l'evasione fiscale, tra cui un'iniziativa sui "paradisi fiscali". Più nello specifico il Programma prevede misure di tipo non legislativo come l'*Analisi annuale della crescita*, comunicazioni sul ruolo macroeconomico complessivo dei fondi del Quadro strategico europeo, sulle priorità d'investimento pubblico negli Stati membri per i prossimi sette anni e sulle misure di tipo legislativo per affrontare i rischi sistemici associati al sistema bancario parallelo, per rafforzare l'integrità della produzione e dell'uso degli indici e parametri di riferimento nonché per colmare le carenze del settore dei fondi d'investimento.

Con riferimento alla seconda linea di azione - **Promuovere la competitività attraverso il mercato unico e la politica industriale** - il programma della Commissione, riprendendo le azioni dell'Atto per il mercato unico II, propone di intervenire su quattro fronti principali: reti, mobilità, economia digitale e coesione. Più nello specifico, le misure legislative più importanti riguarderanno la modernizzazione degli

La partecipazione dell'Italia all'Unione europea – Relazione programmatica 2013

aiuti di Stato, la fatturazione elettronica nel settore degli appalti pubblici, il rinnovamento e la creazione di partenariati pubblico-privati in settori industriali chiave (farmaceutica, energia, trasporti, aeronautica, elettronica, gestione del traffico aereo e bioprodotto) e di partenariati pubblico-privati per l'attuazione di programmi nazionali di ricerca finalizzati ad incentivare la competitività industriale tramite il sostegno alle piccole e medie imprese che svolgono attività di ricerca e sviluppo, alla metrologia di punta e ai prodotti e servizi per gli anziani basati sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Altre iniziative, comprese nel Programma, saranno volte ad allineare le norme e ridurre i costi legati al rispetto della normativa IVA attraverso una dichiarazione unica. Misure miste, legislative e non legislative, riguarderanno, inoltre, la riforma del mercato interno per i prodotti industriali, la verifica dell'*acquis* nel settore della normalizzazione, il contrasto all'appropriazione indebita dei segreti industriali e il rafforzamento della trasparenza e la confrontabilità delle tariffe bancarie e la facilità del passaggio da un conto bancario ad un altro.

Con riferimento alla terza linea di azione – **Connettere per competere: costruire oggi le reti di domani** - il Programma della Commissione contiene proposte relative al trasporto ferroviario e di merci, al traffico di merci tra i porti dell'UE e al "Cielo unico europeo" per modernizzare i trasporti e la logistica in Europa per aiutare le imprese a risparmiare tempo e energia e ridurre le emissioni; proposte volte a rimuovere gli ostacoli ai pagamenti elettronici; proposte volte a sostenere gli investimenti nelle reti ad alta velocità; proposte volte ad aumentare la copertura e la capacità della banda larga, riducendone i costi di diffusione e dando spazio alla banda larga senza fili. Su un piano più specifico tra le misure non legislative si segnala un Piano d'azione sulle comunicazioni senza fili per collegare l'Europa in rete. Le misure legislative riguarderanno la riduzione dei costi dello sviluppo dell'infrastruttura per la banda larga; l'integrazione del mercato europeo dei pagamenti tramite carte, *internet* e telefono mobile; l'ulteriore eliminazione delle restrizioni al cabotaggio (per migliorare l'efficienza economica e ambientale del trasporto merci su strada e rendere più eque le condizioni concorrenziali). Misure miste, legislative e non legislative, riguarderanno il Cielo unico europeo (**il pacchetto "Cielo unico europeo – Cielo unico II plus"**); la riduzione degli oneri amministrativi dei trasporti marittimi; la definizione del quadro per la futura politica portuale dell'Unione europea.

Con riferimento alla quarta linea di azione - **La crescita per l'occupazione: inclusione e eccellenza** - obiettivo del Programma della Commissione è rafforzare la capacità di combinare crescita e inclusività, che costituisce uno dei principali punti di forza della nostra economia sociale di mercato. Misure specifiche di tipo legislativo saranno finalizzate a migliorare l'efficienza dei servizi di collocamento pubblici e delle reti tra agenzie nazionali per l'occupazione e a creare un quadro adeguato per gli organismi che gestiscono le pensioni professionali. Tra tali misure vi è anche il pacchetto per contrastare il lavoro in nero che contiene l'istituzione di una piattaforma europea tra gli ispettorati del lavoro e altre autorità. Tra le iniziative non legislative si segnalano due comunicazioni, la "comunicazione sugli investimenti sociali per la crescita e la coesione" (compresa l'attuazione dei programmi del FSE 2014-2020) e la "comunicazione sull'internazionalizzazione dell'istruzione superiore".

Con riferimento alla linea di azione - **Utilizzare le risorse dell'Europa per promuovere la competitività** - il Programma della Commissione propone iniziative di tipo legislativo concernenti la revisione del quadro politico e normativo per la produzione biologica e della strategia tematica sull'inquinamento atmosferico e legislazione correlata. Propone altresì iniziative miste (legislative e non legislative) riguardanti la definizione della Strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici, di un nuovo Quadro per il clima e l'energia, nel periodo fino al 2030, e di un Quadro di valutazione ambientale climatica

ed energetica ai fini dell'estrazione sicura di idrocarburi non convenzionali.

Con riferimento alla linea di azione - **Costruire un'Europa sicura** - il Programma della Commissione contiene proposte di tipo legislativo volte a istituire una procura europea per lottare contro i reati a danno del bilancio UE e tutelare gli interessi finanziari dell'Unione; combattere il traffico di armi da fuoco; migliorare la cooperazione giudiziaria in materia penale e civile; rivedere la legislazione sulla sicurezza nucleare e proporre una nuova normativa riguardante l'assicurazione e la responsabilità in campo nucleare. Si segnalano altresì iniziative non legislative come la "Relazione 2013 sulla cittadinanza dell'Unione: progressi verso l'eliminazione degli ostacoli ai diritti dei cittadini dell'Unione" che esaminerà i progressi compiuti nel garantire i diritti dei cittadini dell'Unione e individuerà le azioni future. Inoltre, si segnala la Revisione della politica dell'Unione in materia di visti per agevolare i viaggiatori in regola e ulteriori molteplici iniziative che la Commissione ha in programma di intraprendere, per promuovere un circolo virtuoso di collaborazione fra le amministrazioni nazionali e i sistemi giudiziari: il rafforzamento della rete di cooperazione per la tutela dei consumatori; la elaborazione della prima relazione anticorruzione e del primo quadro di valutazione giudiziario che contribuiranno a facilitare l'individuazione e l'applicazione delle migliori pratiche; un accordo su nuove modalità di governo degli accordi di Schengen.

Con riferimento alla sesta linea di azione - **Sfruttare la nostra posizione: l'Europa come attore globale** - la Commissione ha in programma di proporre, presupponendo il buon esito della fase esplorativa e delle discussioni preliminari in corso, direttive di negoziato per accordi globali sul commercio e sugli investimenti con i partner pertinenti, nonché di presentare posizioni coerenti dell'UE che riuniscano gli obiettivi di sviluppo del millennio, l' "Agenda di sviluppo post-2015" e "Rio+20". Le proposte contenute nel programma sono di tipo non legislativo, tra esse si segnala la comunicazione che prepara la posizione dell'UE sull' "Agenda di sviluppo post-2015"; il pacchetto allargamento 2013, le direttive di negoziato per un ampio accordo commerciale e di investimenti con i partner dell'Unione e la definizione dell'approccio globale alla gestione delle crisi al di fuori dell'UE.

Il programma della Commissione contiene infine molteplici iniziative, sia di tipo legislativo che non legislativo, finalizzate alla semplificazione amministrativa e alla riduzione degli oneri amministrativi.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO II

ORIENTAMENTI E PRIORITÀ NAZIONALI CON RIGUARDO ALLE POLITICHE E AGLI ATTI DELL'UNIONE

1. MERCATO INTERNO E COMPETITIVITA'

1.1 Rilancio del mercato interno

Nel 2012 si è celebrato il 20° anniversario della nascita del mercato interno, l'area di libero scambio lanciata sotto la guida di Jacques Delors. Dopo il 1992, la realizzazione delle "quattro libertà" (libera circolazione di persone, merci, servizi e capitali) ha dispiegato un enorme potenziale di crescita e dato avvio a un importante processo di sviluppo economico e sociale. Tuttavia, a vent'anni dalla sua nascita, il mercato interno deve ancora superare alcuni ostacoli, che derivano dall'incompleta attuazione di alcune direttive, dalla permanenza di barriere alle attività transfrontaliere, dalla scarsa interconnessione delle reti, da complessità giuridiche rilevanti in alcuni settori strategici dovute all'esistenza di 27 normative nazionali diverse, limitazioni all'accesso al mercato per le piccole-medie imprese. Inoltre, negli ultimi anni, fattori quali la globalizzazione dei mercati, il progresso tecnologico, l'emergere di nuovi attori economici mondiali e, da ultimo, l'attuale crisi economica hanno complessivamente deteriorato la competitività degli Stati membri, con un severo impatto sui lavoratori e sulle imprese.

Come previsto dal Consiglio europeo del 28-29 giugno 2012, il 3 ottobre 2012, in occasione del ventesimo anniversario del mercato interno, la Commissione ha adottato la comunicazione "L'Atto per il Mercato Unico II – Insieme per una nuova crescita" (*Single Market Act II - SMA II*), con un secondo pacchetto di misure per rilanciare il Mercato interno.

Il *Single Market Act II* (SMA II) individua **quattro motori per la crescita**, che a loro volta vengono declinati in **dodici azioni-chiave** per il completamento del mercato interno. Per ciascuna di queste dodici azioni-chiave, vengono fissati obiettivi, modalità di raggiungimento e strumenti giuridici, con l'indicazione della data di presentazione e del Commissario responsabile.

I quattro motori per la crescita individuati dalla comunicazione sono:

- **sviluppare reti completamente integrate nel mercato Unico**, che viene declinato attraverso le quattro azioni nel trasporto ferroviario, marittimo, aereo e nel settore dell'energia;
- **promuovere la mobilità di lavoratori e imprese a livello transfrontaliero**, che si declina in tre azioni a favore della mobilità dei cittadini, dell'accesso alla finanza e del contesto in cui operano le imprese;

La partecipazione dell'Italia all'Unione europea – Relazione programmatica 2013

- **sostenere l'economia digitale in Europa**, attraverso tre azioni nei settori dei servizi, del Mercato unico digitale, della fatturazione elettronica negli appalti pubblici;
- **rafforzare coesione e imprenditoria sociale insieme alla fiducia dei consumatori**, attraverso due azioni chiave dedicate rispettivamente ai servizi bancari per i cittadini e alla sicurezza dei prodotti.

Nell'attuale fase economica lo sviluppo del mercato unico non è considerato più solo "una" delle leve possibili a favore della crescita, ma "il fattore principale" per incoraggiare la ripresa economica e lo sviluppo.

I quattro motori per la crescita individuati dallo SMA II rappresentano senz'altro i fattori chiave per intervenire efficacemente sulla competitività del sistema, sulla riduzione dei costi e sulla qualità dei servizi. Essi sono coerenti con le linee indicate dal Consiglio europeo del 28 e 29 giugno, in quanto rivolti, tra l'altro, al mercato unico digitale (commercio elettronico, fatturazione elettronica, ecc.), alle reti (compresa l'*internet* veloce) e al completamento del mercato unico dell'energia, per i quali i Capi di Stato o di governo avevano chiesto una chiara accelerazione indicando anche date-obiettivo (il 2014 per il completamento del mercato unico dell'energia, il 2015 per il mercato unico digitale).

Si tratta di settori che erano stati indicati come prioritari anche da parte italiana (reti di trasporto ed energia, mercato digitale e mobilità lavoratori); essi rientrano anche tra quelli individuati nella comunicazione dell'8 giugno 2012 sul governo del mercato interno, per i quali la Commissione ha invitato gli Stati membri ad essere molto rigidi nelle fasi di trasposizione ed attuazione.

1.2 Libera circolazione di persone, merci e servizi

La comunicazione sui servizi, adottata dalla Commissione l'8 giugno 2012, ha consentito di verificare i progressi compiuti dagli Stati membri nella rimozione degli ostacoli giuridici, amministrativi ed economici alla realizzazione del mercato dei servizi, mettendo in evidenza i risultati del processo di "valutazione reciproca", effettuato nel 2010/2011 in base all'art. 39 della direttiva "Servizi". Tali risultati mostrano l'esistenza di realtà e di contesti nazionali in cui i benefici economici della direttiva non sono stati ottenuti compiutamente, soprattutto laddove vi sia un potere discrezionale degli Stati membri nella scelta dei requisiti da adottare.

Tra le azioni concrete proposte dalla Commissione nella citata comunicazione, al fine di favorire la realizzazione del mercato dei servizi, vi è la **valutazione tra pari** (c.d. esercizio di "*Peer review*"), già intrapresa alla fine del 2012 e che si concluderà nel corso del 2013. I risultati dell'esercizio alimenteranno le azioni contenute nel semestre europeo 2013 e 2014, con eventuali raccomandazioni specifiche da parte della Commissione per singoli Stati membri. La finalità è quella di raggiungere un equilibrio di sistema in grado di contemperare interessi pubblici, sviluppo del mercato unico e massimizzazione dei benefici della direttiva "Servizi" e creare, in tal modo, un sistema più favorevole sia per il prestatore di servizi sia per il consumatore. Non è escluso che dai risultati della "**valutazione**" possano prender vita proposte legislative e/o raccomandazioni da parte della Commissione.

Capitolo II – Gli orientamenti e le priorità nazionali in relazione alle politiche e agli atti dell'Unione

Lo svolgimento di tali attività valutative riguarderà principalmente le amministrazioni dello Stato competenti per materia, nei settori oggetto dell'esercizio, ossia, quei settori dei servizi che comportano un numero significativo di pesi economici e offrono il maggiore potenziale di crescita medio: servizi alle imprese (che rappresentano l'11,7% del PIL), costruzioni (pari al 6,3% del PIL) e turismo (pari al 4,4% del PIL) con particolare riferimento ai consulenti fiscali, ai commercialisti, agli agenti di brevetti, agli architetti e ai veterinari.

L'esercizio sarà questa volta focalizzato solo su alcuni dei requisiti che in base all'art. 15, par. 7, della direttiva è possibile mantenere nell'ordinamento se giustificabili in base a un motivo imperativo di interesse generale, e precisamente sui requisiti di forma giuridica, di partecipazione al capitale e sulle tariffe. Prima delle riunioni in plenaria, le attività saranno condotte all'interno di specifici gruppi di Stati membri. L'Italia fa parte del secondo gruppo (Belgio, Grecia Danimarca, Croazia, Ungheria, Italia, Lettonia, Slovenia). E' ritenuto fondamentale portare avanti questo esercizio al fine di far sì che le iniziative di liberalizzazione adottate dal Governo possano essere maggiormente sviluppate anche negli altri Stati membri, così da garantire ai prestatori di servizio italiani che si recano in altri Stati membri le medesime opportunità di crescita e sviluppo.

Inoltre, proseguiranno le attività finalizzate alla piena realizzazione e attuazione dello Sportello unico, quale strumento principale per l'attuazione della direttiva 123/2006/CE. E verranno seguiti gli sviluppi della rete di cooperazione IMI (*"Internal Market Information"*), nonché la registrazione e formazione delle autorità competenti per i diversi settori legislativi del mercato interno.

1.2.1 Riconoscimento delle qualifiche professionali

Tra le iniziative intese a rimuovere le restrizioni che ostacolano l'accesso ai mercati e la libera concorrenza e ad affermare il principio del reciproco riconoscimento all'interno del mercato unico, riveste grande rilevanza la proposta di **modifica della direttiva 2005/36/CE, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali**, presentata dalla Commissione in data 19 dicembre 2011. La numerosità e problematicità dei profili connessi alla proposta di modifica hanno impedito di rispettare il termine previsto per l'adozione, fissato dall'Atto per il Mercato Unico I a fine 2012. In particolare, presentano aspetti problematici l'istituzione di una tessera professionale e le criticità conseguenti alla sua introduzione nei singoli Stati membri, la possibilità di estensione della direttiva a nuove professioni (ad esempio i notai), il quadro comune di formazione (che sostituisce le piattaforme comuni), la previsione di numerosi atti delegati con procedura consultiva.

La Presidenza irlandese ha inserito la proposta tra le priorità del proprio semestre, con l'intento di arrivare a un accordo politico entro la fine del 2013. Proseguirà, quindi, l'intensa attività di coordinamento delle amministrazioni pubbliche nazionali e regionali finalizzata all'inserimento nel testo delle modifiche necessarie a evitare effetti negativi sulle procedure amministrative italiane. Proseguiranno anche i contatti bilaterali con le delegazioni degli altri Stati membri, al fine di ampliare il consenso sui punti principali portati avanti dalla delegazione italiana.

La partecipazione dell'Italia all'Unione europea – Relazione programmatica 2013

In particolare, il coordinamento delle amministrazioni nazionali ha evidenziato le seguenti principali posizioni:

- contrarietà all'inserimento della professione di notaio in questa direttiva;
- contrarietà alla formazione del silenzio assenso in caso di non decisione nei termini delle Amministrazioni competenti per il rilascio della tessera professionale europea;
- contrarietà all'eliminazione della certificazione dei due anni di esperienza professionale, in caso di trasferimento di un professionista da uno Stato membro che non regola la professione ad un altro Stato membro che, invece, la regola;
- contrarietà all'ingresso in prestazione temporanea e occasionale senza la certificazione dei due anni di esperienza professionale in caso di professionista che accompagni destinatari del servizio residenti abitualmente nel proprio Stato membro;
- introduzione della possibilità di chiedere al professionista date e luoghi in caso di prestazione temporanea e occasionale con riferimento, in particolare, alle professioni a carattere stagionale;
- contrarietà all'abbassamento della formazione medica da sei a cinque anni.

Inoltre, saranno affrontati tutti i problemi applicativi inerenti alla direttiva 2005/36/CE, fornendo pareri alle autorità competenti per i riconoscimenti delle qualifiche professionali e garantendo il necessario coordinamento tra le istituzioni europee e le istituzioni italiane. Il Dipartimento per le politiche europee parteciperà alle conferenze di servizi indette dalle amministrazioni italiane competenti al fine di decidere sulle istanze di riconoscimento delle qualifiche professionali presentate da cittadini europei o di paesi terzi.

E' da segnalare, infine, che la proposta della nuova direttiva "Qualifiche" estende il campo di applicazione e di fruibilità degli Sportelli unici (PSC), previsti dalla direttiva "Servizi". Essi vengono trasformati, infatti, in punti di accesso anche per i servizi professionali qualora lo svolgimento dell'attività richieda il riconoscimento della qualifica professionale e diventano fruibili anche da categorie di professionisti non contemplate dalla citata direttiva "Servizi" (ad. es. professionisti del settore sanitario).

Con questa nuova disposizione, i professionisti potranno rivolgersi a una singola struttura per tutte le procedure amministrative correlate allo stabilimento o alla prestazione di servizi. Pertanto, gli attuali Punti di contatto nazionale per il riconoscimento delle qualifiche professionali si trasformerebbero in punti di assistenza ai cittadini, finalizzati più che a fornire informazioni, ora demandate allo sportello unico, a dare assistenza ai cittadini, non più e non solo tramite posta elettronica, ma anche attraverso relazioni *vis-à-vis*. Anche nella prospettiva di questi cambiamenti, nel corso del 2013 il Punto nazionale di contatto per l'Italia continuerà a svolgere la propria attività di informazione e assistenza.

Capitolo II – Gli orientamenti e le priorità nazionali in relazione alle politiche e agli atti dell'Unione

1.2.2 Armonizzazione del diritto societario

L'Atto per il Mercato Unico I, assegnando un ruolo rilevante all'ambiente sociale ed economico in cui le imprese operano, ha ritenuto importante costituire contesti strutturali che sostengono l'intero ciclo della vita delle imprese e ne favoriscono, in particolare se PMI, la competitività, l'internazionalizzazione e l'accesso al credito.

Al perseguimento di tale scopo esso ha dedicato alcune misure, che, nel corso dei primi mesi del 2013, saranno definitivamente adottate. Queste riguardano le **direttive di diritto societario in materia di contabilità e certificazione**, mirate a creare un ambiente giuridico più semplificato e trasparente per le imprese, soprattutto per le PMI. Riguardano altresì il pacchetto relativo ai fondi di "venture capital" e ai fondi per l'impresa sociale che dovrebbero costituire un utile strumento per il finanziamento delle imprese, in particolare se PMI. L'Italia sostiene fortemente in sede negoziale tali iniziative auspicandone una rapida approvazione, in quanto la semplificazione delle regole contabili e la promozione dell'accesso al credito rappresentano proposte a più alto impatto sulla crescita.

1.3 Protezione dei dati personali

Il 25 gennaio 2012 la Commissione ha adottato la **revisione** della normativa dell'Unione europea in materia di **protezione dei dati**, che introduce un corpus unico di norme valido per tutta l'Unione. Rientrano nel pacchetto di riforma: una **comunicazione strategica** in cui l'esecutivo dell'Unione fissa gli obiettivi e due proposte legislative: una per un **regolamento che istituisce un quadro generale dell'Unione per la protezione dei dati nel mercato interno**, e l'altra per una **direttiva sulla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati a fini di prevenzione, indagine, accertamento o perseguimento dei reati e nell'ambito delle connesse attività giudiziarie**, in sostituzione della decisione quadro 2008/977/GAI.

Il vigente quadro normativo europeo sulla protezione dei dati personali, basato sui principi sanciti dalla direttiva 95/46/CE, risulta superato dall'evoluzione delle tecnologie e delle prassi commerciali. E ciò riguarda la quasi totalità delle banche dati, sia pubbliche che private.

Gli interessi coinvolti nell'esercizio di revisione della normativa sono molteplici: l'interesse pubblico ed il diritto individuale alla riservatezza, la libertà di iniziativa economica (anche nelle sue declinazioni transfrontaliere) e la tutela dell'integrità dell'immagine degli utenti/consumatori. La mancanza di fiducia, infatti, frena le compravendite in rete e l'utilizzo dei nuovi servizi digitali offerti dalle pubbliche amministrazioni. Pertanto, al fine di fronteggiare e accelerare lo sviluppo delle applicazioni tecnologiche innovative e consentire al settore pubblico di fruire dei potenziali vantaggi della digitalizzazione dei servizi, appare indispensabile instaurare un clima di fiducia nell'ambiente di rete.

Nel corso del 2013 proseguirà il negoziato, a tappe forzate, sulla proposta di regolamento - su cui la Commissione auspica un preliminare accordo politico già durante la Presidenza irlandese - e sul quale in linea con quanto fatto in precedenza durante le Presidenze danese e cipriota, occorrerebbe valutare

La partecipazione dell'Italia all'Unione europea – Relazione programmatica 2013

l'opportunità di ribadire le linee guida già anticipate. Innanzitutto, la questione dello strumento: la scelta del regolamento, ai sensi dell'art. 288 TFUE, è ritenuta corretta e necessaria per l'instaurazione di una tutela giuridica uniforme in tutta l'Unione. La nuova proposta poggia, infatti, le proprie fondamenta sulla constatazione che il progresso tecnologico e la globalizzazione abbiano reso obsoleti i principi della precedente normativa. Inoltre, come già sottolineato da più parti, le consolidate differenze quanto all'applicazione delle norme nei diversi Stati membri sono tali da produrre oneri amministrativi per le imprese pari a circa 3 miliardi di euro all'anno e disincentivano le PMI che operano nel mercato unico dall'espandere le loro attività all'estero. La soluzione è, quindi, un'unica norma valida per tutti gli Stati membri. Tuttavia, restano delle riserve che la delegazione italiana confermerà e che sono condivise anche da altri governi e da alcuni Parlamenti nazionali, circa il rischio che eventuali normative interne più rigorose non siano sufficientemente salvaguardate.

Un altro aspetto è il rafforzamento della dimensione "mercato interno" della protezione dei dati, aumentando la coerenza e semplificando il quadro normativo, in modo da eliminare i costi inutili e diminuire l'onere amministrativo per le imprese. La stessa Commissione, nel presentare la proposta di regolamento in Gruppo di lavoro, ha parlato esplicitamente di impatto rilevante e duraturo sulla concorrenza e la libera prestazione dei servizi (ad es., lo sportello unico per cittadini e imprese), con ricadute economiche e di sistema significative, nell'ottica di un effettivo rilancio della competitività europea. Da questo ne deriva che, coerentemente, bisognerebbe attribuire alla pertinente base giuridica (art. 114, par. 1, TFUE) una funzione paritetica e non più ancillare rispetto a quella identificabile con l'art. 16, par. 2, TFUE.

Un ulteriore elemento, che costituirà una priorità negoziale nel 2013, è la questione del conferimento alla Commissione del potere di adottare in maniera sistematica atti delegati, così come previsto all'art. 86 della proposta di regolamento.

Su questo aspetto la delegazione italiana, come la quasi totalità delle delegazioni, ha già espresso contrarietà, in quanto ritiene che non si possa delegare alla Commissione il potere di adottare atti non legislativi che integrano o modificano determinati elementi essenziali dell'atto legislativo. Inoltre, alcuni degli atti delegati previsti sembrano caratterizzati da una genericità che non consente un'adeguata valutazione degli stessi in ordine al requisito della "non essenzialità" dell'atto rientrante nella delega. A tal fine è importante, per mantenere l'unicità della normativa anche in sede di sua applicazione a livello nazionale, che i principi e le condizioni siano definite in maniera chiara e rigorosa nel testo stesso del regolamento e che gli atti delegati e/o gli atti di esecuzione ne definiscano la concreta operatività o gli aspetti di dettaglio.

1.4 Regolazione dei mercati finanziari

Il Consiglio Ecofin di dicembre ha raggiunto un accordo sulle proposte di regolamento concernenti l'assegnazione alla BCE di compiti di vigilanza prudenziale sulle banche degli Stati membri dell'area euro e le conseguenti modifiche ai meccanismi di voto dell'Autorità bancaria europea (EBA). Tali regolamenti costituiranno l'ossatura giuridica del Meccanismo unico di vigilanza ("Single Supervision Mechanism" – SSM). Il Consiglio europeo del 13-14

Capitolo II – Gli orientamenti e le priorità nazionali in relazione alle politiche e agli atti dell'Unione

dicembre ha ribadito nelle sue conclusioni l'urgenza di approvare le proposte entro la fine del 2012, per definire nel corso del 2013 le questioni necessarie a garantire l'effettiva operatività del SSM dal 1° marzo 2014.

Sulla base di tali proposte, alla Banca centrale europea è affidato il compito di assicurare la supervisione diretta delle banche della zona euro, in stretta cooperazione con le autorità nazionali di vigilanza, seppur in modo differenziato, in base alla dimensione patrimoniale dei singoli istituti. Gli Stati membri non-euro, che intendono partecipare al meccanismo, potranno aderirvi sulla base di specifici accordi di cooperazione. Nel 2013 saranno definite le modalità attuative di dettaglio.

Le Autorità nazionali continueranno a esercitare i controlli sulle altre banche, attenendosi strettamente alle istruzioni e al quadro operativo che sarà definito dalla BCE, quest'ultima potrà intervenire sui casi critici avocando la supervisione diretta su singoli istituti di credito. Rimangono inoltre di competenza delle Autorità nazionali di vigilanza tutti i compiti non conferiti alla BCE, quali ad esempio la protezione dei consumatori, il riciclaggio di denaro, i servizi di pagamento, e la vigilanza sulle filiali delle banche di paesi terzi. Per quanto riguarda il governo della BCE sono state introdotte delle disposizioni per garantire la separazione tra le funzioni di politica monetaria e quelle di vigilanza, nonché la parità di trattamento degli Stati membri.

L'EBA svilupperà ulteriormente il corpus unico di norme e assicurerà la convergenza e la coerenza della vigilanza. Per quanto riguarda le modalità di votazione all'interno del Consiglio dell'EBA, è stato introdotto un sistema a doppia maggioranza, riferita rispettivamente sia ai paesi euro che ai paesi non euro.

Occorre sottolineare che la supervisione unica aprirà la strada anche alla ricapitalizzazione diretta delle banche da parte del fondo salva-Stati ESM, quale tappa necessaria per non far pesare sui debiti pubblici le operazioni di sostegno alle banche in difficoltà.

Altro negoziato rilevante riguarderà la **proposta di direttiva e la proposta di regolamento in materia di requisiti patrimoniali di banche e imprese di investimento (pacchetto CRD IV)**, presentate dalla Commissione il 20 luglio 2011. Il 15 maggio 2012 l'Ecofin ha approvato una proposta di massima (Approccio generale) ed è stato dato avvio al confronto con il Parlamento europeo, nell'ambito del Trilogo, al fine di pervenire ad un accordo su una posizione comune entro la fine dell'anno. Sono finora stati realizzati progressi nelle negoziazioni: alcune questioni sono state provvisoriamente concordate con il Parlamento (tra cui quelle riguardanti il trattamento delle piccole e medie imprese e le obbligazioni garantite o "*covered bonds*"), ma ne rimangono ancora aperte molte nonostante la Presidenza abbia invitato più volte le delegazioni a mostrare maggiore disponibilità al compromesso. Non essendo stato possibile pervenire a un accordo politico con il Parlamento europeo entro la fine del 2012, il negoziato proseguirà quindi nel 2013. Peraltro sono numerosi anche gli aspetti tecnici ancora non esaminati compiutamente.

Nel 2013 sarà esaminata la **proposta di direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche**. Il 6 giugno 2012 u.s. la Commissione ha approvato, dopo una lunga fase di elaborazione, una proposta di direttiva che prevede un quadro regolamentare sulla prevenzione e gestione delle crisi di istituzioni finanziarie e imprese di investimento. La proposta di direttiva è volta ad armonizzare le procedure di prevenzione e risoluzione delle crisi, dotando dei

La partecipazione dell'Italia all'Unione europea – Relazione programmatica 2013

necessari strumenti le autorità di vigilanza; essa si muove nell'ambito dell'assetto istituzionale vigente e fa perno sulle autorità di vigilanza nazionali, prevedendo, nell'ambito del trattamento delle crisi dei gruppi presenti in più Stati membri, la definizione di un quadro di coordinamento tra le diverse autorità nazionali potenzialmente coinvolte, nell'ambito del quale l'EBA si vede attribuiti ampi poteri volti ad agevolare l'assunzione di decisioni congiunte, attivando, se necessario, poteri di risoluzione delle controversie. La proposta prevede anche la definizione di schemi di finanziamento dei costi eventualmente sostenuti nell'azione di risoluzione che, sebbene costituiti a livello nazionale, saranno obbligati a definire meccanismi di sostegno reciproco obbligatorio che, nel caso di crisi di un gruppo presente in più Stati Membri, devono necessariamente accompagnarsi alla definizione *ex ante* del riparto degli oneri a fronte di interventi di risoluzione.

Anche la **proposta di ulteriore modifica della direttiva 94/19/CE in materia di costituzione dei sistemi di garanzia dei depositi bancari** – Schema di garanzia dei depositi (*Deposit Guarantee Scheme - DGS*) – costituisce uno dei *dossier* in evidenza nel 2013. Nel luglio 2010 la Commissione ha presentato una proposta di ulteriore modifica della direttiva 94/19/CE in materia di costituzione dei sistemi di garanzia dei depositi bancari (già modificata nel 2009 per armonizzare a euro 100.000 l'importo massimo indennizzabile). La nuova proposta incide, in particolare, sul meccanismo di finanziamento dei DGS, prevedendo che gli stessi debbano poter disporre *ex ante* dell'1,5% dei depositi ammissibili dopo un periodo di transizione di dieci anni ("livello *target*"). Si prevede inoltre l'obbligo per i meccanismi di prestarsi le risorse necessarie al rimborso dei depositanti in caso di necessità. Il negoziato è in fase di stallo. Il Parlamento europeo ha approvato il testo con emendamenti il 16 febbraio 2012. Il collegamento con il negoziato sulla proposta di direttiva in materia di risoluzione bancaria (*Banking Recovery Resolution - BRR*) rende probabile la riapertura anche di questo *dossier*. La comunicazione della Commissione in materia di Unione bancaria sottolinea l'urgenza dell'approvazione della proposta.

Nel secondo semestre del 2011, la Commissione ha presentato una **proposta di revisione della direttiva 2004/39/EC (MiFID)**. Questa è articolata in due strumenti normativi: una direttiva per modificare la vigente direttiva MiFID; una proposta di regolamento (cd. MiFIR) che emenda fra l'altro il reg. 648/2102 (c.d. *EMIR: European Market Infrastructures Regulation*). Attualmente, il negoziato sui testi normativi in corso presso il Consiglio è arrivato a uno stadio avanzato. La Presidenza cipriota prevede che la fase di trilogia con il Parlamento e la Commissione possa iniziare già con il 2013 per giungere alla pubblicazione dei testi legislativi alla fine del primo semestre dello stesso anno.

In evidenza nel 2013 ci sarà anche la **revisione del regolamento europeo n. 1060/2009/CE sulle Agenzie di rating ("Credit Rating Agencies - CRA III")**. Il regolamento ha sostituito il precedente regime di autoregolamentazione delle agenzie di *rating*. La proposta della Commissione, presentata nel novembre 2011, è diretta ad emendare per la seconda volta il predetto regolamento CRA, in particolare al fine di mitigare l'eccessivo affidamento e precisare aspetti procedurali e di tempistica per l'emissione dei *rating* sul debito sovrano. L'obiettivo generale che la proposta si pone è quello di contribuire a ridurre i rischi per la stabilità finanziaria, nonché di quello di ripristinare la fiducia nella qualità dei *rating* e nei mercati finanziari da parte degli investitori e degli altri partecipanti ai mercati. Trattandosi di modifiche a un regolamento, queste saranno applicabili senza necessità di formali modifiche al quadro giuridico interno.