

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

Nel corso del 2013 saranno oggetto di negoziato alcune ulteriori proposte di revisione di direttive. Tra queste rientra la **revisione della direttiva 2003/6/EC (in materia di "abusi di mercato")**. Nel quadro generale per ristabilire la fiducia dei consumatori e degli investitori nei mercati finanziari, il 19 ottobre 2011 la Commissione ha presentato una duplice proposta normativa in materia di abusi di mercato. Da un lato, la proposta di regolamento in materia di abusi di mercato, che andrà a sostituire la disciplina contenuta nella direttiva 2003/6/CE adottata il 28 gennaio 2003; dall'altro lato, una proposta di direttiva finalizzata ad armonizzare le sanzioni penali per gli abusi di mercato di maggior gravità. In ragione del fatto che la direttiva tratta degli aspetti penali e dell'armonizzazione delle connesse sanzioni tra gli Stati membri, i due provvedimenti normativi hanno distinti negoziati in Consiglio, rispettivamente seguiti dal Ministero della giustizia, per quanto attiene la nuova proposta di direttiva, e dal Ministero dell'economia e delle finanze per quanto riguarda il regolamento.

Vi è poi la **revisione della direttiva 2009/65/CE (cd. UCITS IV) concernente le funzioni di depositario, le politiche retributive e le sanzioni**. La direttiva 85/611/CEE ha ampiamente contribuito allo sviluppo e al successo del settore europeo dei fondi di investimento armonizzati (c.d. OICVM o UCITS). Nonostante i miglioramenti introdotti mediante la sua sostituzione, avvenuta con la direttiva 2009/65/CE, al fine di tener conto dell'evoluzione dei mercati, nonché di aspetti ed esigenze di vigilanza, risultano necessarie ulteriori modifiche, in particolare per affrontare la diversità/disparità tra le normative nazionali in materia di funzioni e responsabilità del depositario, di politica retributiva e di sanzioni.

La Commissione ha adottato una **proposta di un regolamento per i Depositari centrali di titoli (CSD)**, entità non regolamentate a livello UE ma sempre più interconnesse dall'operatività transfrontaliera sui mercati finanziari. Gli obiettivi della proposta, oggetto di negoziato in Consiglio, mirano al rafforzamento della cornice regolamentare del "settlement" transfrontaliero, all'introduzione di un regime armonizzato e coerente di autorizzazione e supervisione delle entità interessate e alla rimozione di talune barriere commerciali di accesso nel settore (da, verso e tra CSD).

Nel 2013 sarà oggetto di esame anche la **revisione della direttiva 97/9/CEE sui sistemi di indennizzo degli investitori** (c.d. *Investor Compensation Scheme - ICSD*). La proposta è volta a garantire norme più efficienti, parità di condizioni con riferimento alle tipologie di strumenti finanziari e l'adeguatezza della dotazione finanziaria alle richieste di indennizzo. Dopo una prima fase di negoziati presso il Consiglio, la proposta è ferma nella fase antecedente all'avvio del Trilogo per le numerose perplessità sollevate dagli Stati membri, tra i quali anche l'Italia, riguardo ai principali punti qualificanti della proposta di revisione: in particolare il livello di contribuzione obbligatoria *ex ante*, il nuovo meccanismo di sostegno mutualistico tra gli Stati membri e l'estensione della portata della direttiva agli intermediari OICV.

Si prevede inoltre di giungere ad un accordo definitivo sulla **revisione delle direttive contabili**. La Commissione ha adottato il 25 ottobre 2011 una proposta di direttiva che modifica e riunisce in un unico testo le direttive in materia di conti annuali e consolidati delle società di capitali (direttive 78/660/CEE e 83/349/CEE). La Commissione si prefigge sia di semplificare gli obblighi relativi alla redazione dei bilanci annuali e consolidati, nel contempo

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

riducendone i connessi costi, sia di giungere ad un grado di armonizzazione maggiore tra le legislazioni degli Stati membri. E' inoltre previsto, in combinato disposto con quanto contenuto nella proposta di revisione della direttiva Trasparenza, che le società operanti in paesi terzi nel comparto estrattivo o in quello dello sfruttamento delle foreste primarie, divulghino i pagamenti effettuati ai governi e alle autorità di quei paesi. Lo scopo è quello di cercare di garantire, da parte dei predetti governi, un uso trasparente ed efficiente delle risorse finanziarie ottenute.

La procedura legislativa che si applica a questa proposta è quella ordinaria, in virtù della quale è quindi previsto il consenso sia del Consiglio sia del Parlamento. Il Consiglio ha quindi raggiunto un accordo su un testo condiviso, apportando modifiche alla proposta originaria della Commissione. Il Comitato dei Rappresentanti permanenti ha successivamente conferito un mandato formale alla Presidenza di turno, finalizzato al raggiungimento di un'intesa con il Parlamento europeo.

Nel 2013 si dovrebbe giungere ad un accordo definitivo tra gli Stati membri anche sulla **proposta di direttiva che modifica la c.d. direttiva Trasparenza (2004/109/CE)**, approvata il 25 ottobre 2011 dalla Commissione, con l'obiettivo di migliorare il grado di trasparenza delle informazioni prodotte dalle società emittenti. La partecipazione al gruppo di lavoro, istituito nel dicembre 2011 presso il Consiglio, ha comportato una negoziazione attiva sul testo proposto dalla Commissione; per svolgere al meglio tale attività, è stato necessario studiare le modifiche proposte tramite un'analisi dei costi e dei benefici e coinvolgere le Autorità e i principali soggetti interessati. In Consiglio è stato raggiunto l'accordo su un testo di compromesso ed è stata avviata la procedura di confronto tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione.

Nel corso del 2013 si sarà chiamati a partecipare ugualmente ai lavori per l'elaborazione della **direttiva volta a integrare il quadro normativo delineato dalla direttiva 26 ottobre 2005, n. 2005/60/CE relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminali e di finanziamento del terrorismo**. La futura direttiva recepirà i nuovi standard contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo adottati dalla apposita task-force (*Financial Action Task Force - FATF-GAFI*) nel mese di febbraio 2012.

In tema di **sanzioni finanziarie internazionali**, il Comitato di sicurezza finanziaria proseguirà, quale Autorità competente, nell'applicazione della normativa internazionale ed europea in materia e contribuirà al dibattito, nelle sedi opportune, sull'evoluzione delle misure restrittive nei confronti dell'Iran e della Siria e, alla revisione delle liste dei soggetti destinatari dei provvedimenti restrittivi assunti dal Comitato sanzioni dell'ONU e dall'Unione europea in tema di terrorismo.

1.5 Innovazione e "Agenda digitale"

1.5.1 Tutela dei diritti di proprietà intellettuale

Nel 2013 la Commissione ha in programma di proseguire l'opera di **modernizzazione dell'approccio ai diritti di proprietà intellettuale (DPI)** per renderlo adeguato al consumo digitale. Nella

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

prospettiva della costruzione di un mercato unico digitale entro il 2015 e nel quadro più ampio della strategia per i DPI, in sede europea sono previsti alcuni interventi strategici fondamentali per il settore del diritto d’autore, nel breve e nel lungo termine volti a elaborare una disciplina armonizzata.

Uno degli interventi, di grande interesse per il paese, è contenuto nella **proposta di direttiva sulla gestione collettiva dei diritti d’autore e dei diritti connessi** e sulla concessione di licenze multiterritoriali per i diritti su opere musicali per l’uso in rete nel mercato interno. Tale proposta intende superare il carattere territoriale e individuale delle licenze.

Al riguardo, si segnala la contrarietà della posizione della delegazione italiana circa l’introduzione di un complesso di obblighi amministrativi (trasparenza, pubblicità, informazione, di gestione contabile) per le sole società di gestione collettiva a base associativa, quelle società, cioè, i cui titolari dei diritti d’autore e dei diritti connessi sono anche soci. Tali obblighi, nell’attuale proposta, infatti, non gravano su altre tipologie d’imprese indipendenti appartenenti allo stesso settore e svolgenti i medesimi compiti su base commerciale e presentano, quindi evidenti profili anticoncorrenziali e discriminatori.

Per quanto concerne la revisione dell’*acquis* comunitario, è da tempo allo studio la creazione di un “**Codice europeo del diritto d’autore**”, comprendente una codifica dell’attuale *corpus* delle direttive settoriali, volta a consolidare il processo di armonizzazione a livello europeo. Ciò potrebbe comportare, già nel corso del 2013, una verifica dell’adeguatezza del regime delle eccezioni e limitazioni di cui alla direttiva 2001/29/CE relativa al diritto d’autore nella società dell’informazione¹. La direttiva prevede, all’art. 5, una lista esaustiva di ventuno possibili eccezioni e limitazioni al diritto d’autore che – salvo un caso specifico - lascia alla discrezionalità dei singoli Stati membri trasporre nel diritto interno. Questo tipo di tecnica legislativa ha prodotto problemi rilevanti, applicativi e interpretativi, con evidenti effetti negativi su tutto l’impianto comunitario collegato al diritto d’autore. Dunque sarà necessario valutare la possibile contrarietà a questa tecnica. Peraltro, anche il Commissario europeo per il mercato interno si è espresso, a più riprese, a favore di una riforma che crei un unico “ecosistema” europeo per la circolazione dei contenuti digitali, adeguato alla prestazione di nuovi servizi rivolti ai consumatori di opere culturali, senza però

¹ A conferma della necessità di realizzare quell’armonizzazione già invocata dalla direttiva 2001/29/CE, il considerando 5 ricorda che “Lo sviluppo tecnologico ha moltiplicato e diversificato i vettori della creazione, della produzione e dello sfruttamento. Anche se non sono necessari nuovi concetti in materia di protezione della proprietà intellettuale, si dovrebbe adattare e integrare le normative attuali sul diritto d’autore e sui diritti connessi per rispondere adeguatamente alle realtà economiche, quali le nuove forme di sfruttamento.” La direttiva, dunque, ponendo le basi di quell’armonizzazione, che ancora oggi non appare completamente realizzata, ne tracciava i valori fondanti, perché “Senza un’armonizzazione a livello comunitario, la produzione legislativa già avviata a livello nazionale in una serie di Stati membri per rispondere alle sfide tecnologiche può generare differenze significative in materia di protezione L’impatto di tali differenze e incertezze normative diverrà più significativo con l’ulteriore sviluppo della società dell’informazione che ha già incrementato notevolmente lo sfruttamento transfrontaliero della proprietà intellettuale. Tale sviluppo è destinato ad accrescersi ulteriormente. L’esistenza di sensibili differenze e incertezze giuridiche in materia di protezione potrebbe ostacolare la realizzazione di economie di scala per i nuovi prodotti e servizi (considerando 6).

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

trascurare il fatto che la proprietà intellettuale, in un contesto globale, ha dimensione mondiale e non regionale. Inoltre, qualsiasi modifica dell'*acquis* dovrà tenere conto, comunque, del regime di tutela assicurato a livello internazionale (Convenzione di Berna, Accordo relativo agli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale concernenti il commercio - TRIPS, Trattati WIPO), a cui tutti i 27 paesi UE hanno aderito.

La direttiva 2001/29/CE ha lasciato irrisolta, inoltre, la questione dell'armonizzazione della metodologia utilizzata per i prelievi sulle copie private. Finora la delegazione italiana ha sempre sostenuto l'esigenza di un efficace approccio legislativo armonizzatorio. Già nel corso del 2012 la Commissione avrebbe dovuto presentare la revisione della direttiva 2004/48/CE sul rispetto dei diritti di proprietà intellettuale. Dal processo di consultazione, che continuerà fino al marzo 2013, è già emersa l'esigenza di adeguare le misure di diritto civile che assicurano ai titolari il rispetto dei loro diritti di proprietà intellettuale, in particolare, alla luce delle sfide specifiche dell'era digitale (ruolo proattivo degli fornitori di servizi *internet 2*, regole di effettivo equilibrio dei regimi di tutela del diritto d'autore e della riservatezza risarcimento del danno, efficacia delle misure cautelari), per lottare contro il fenomeno della pirateria senza censure e senza criminalizzare gli internauti.

Potrebbero essere maturi i tempi, quindi, per intervenire, già nel secondo semestre del 2013, in maniera risolutiva in una realtà che, soprattutto i più recenti sviluppi tecnologici delle reti di comunicazione elettronica, hanno radicalmente modificato, con l'obiettivo di instaurare un mercato interno europeo funzionante nel settore digitale senza per questo limitare la "condivisione della conoscenza".

In definitiva, la necessità di elaborare un quadro di riferimento efficace, perché effettivamente armonizzato e, quindi, produttivo di agevoli e prevedibili forme di autorizzazione per la circolazione legale di opere dell'ingegno, è un obiettivo primario all'interno dell'Unione da portare avanti nel corso del 2013, anche perché solo attraverso l'elaborazione di un'ampia offerta legale di contenuti può porsi un primo ostacolo alla diffusione della pirateria in rete, in tale concetto ricomprendendo ogni forma di utilizzo di opere non autorizzata dai rispettivi titolari.

1.5.2 Brevetto per l'Unione europea

L'adozione di una legislazione sulla protezione unitaria del brevetto nell'Unione europea era indicata nel rapporto Monti (2010) e nel conseguente *Atto per il mercato unico I* (2011) tra le misure prioritarie da intraprendere, perché finalizzate a migliorare la competitività delle imprese europee e ad incentivare la loro propensione verso la ricerca e l'innovazione tecnologica. Peraltro, la Commissione aveva già delineato a partire dal 2008 un pacchetto composto da:

² Come è ricordato nella stessa relazione della Commissione sull'attuazione della direttiva 2004/48/CE, "gli strumenti legislativi e non legislativi disponibili attualmente non sono abbastanza forti per contrastare efficacemente le violazioni commesse in linea dei diritti di proprietà intellettuale. Dato l'orientamento favorevole degli intermediari a contribuire alla prevenzione e all'eliminazione delle violazioni in linea, la Commissione potrebbe individuare le modalità di un loro più ampio coinvolgimento".

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

- a) un progetto di accordo internazionale volto a creare una giurisdizione unificata competente sui brevetti europei classici e sui brevetti dell'Unione;
- b) un progetto di regolamento in tema di tutela brevettuale unitaria ex art. 118, c. 1, TFUE; c) un progetto di regolamento sulle modalità di traduzione dei brevetti unitari ex art. 118, c. 2, TFUE.

Il regime sostanziale trae origine dalla decisione n. 2011/167/UE del Consiglio che ha autorizzato una cooperazione rafforzata per l'istituzione di una tutela brevettuale unitaria tra 25 Stati membri.

Il Consiglio europeo del 29 giugno 2012 ha concordato la soluzione dell'ultimo problema rimasto sospeso riguardante la scelta della **sede della divisione centrale della Corte unitaria dei brevetti**, optando per una distribuzione di sedi tra Parigi (divisione centrale di primo grado e sede dell'ufficio del presidente del Tribunale), Londra (una sezione della divisione centrale per le sostanze chimiche e prodotti farmaceutici) e Monaco (una sezione della divisione centrale per l'ingegneria meccanica).

L'11 dicembre 2012 anche il Parlamento europeo si è pronunciato in senso favorevole sull'intero pacchetto brevetti. L'Accordo sulla Corte unica dei brevetti dovrebbe essere invece firmato nel febbraio 2013.

Al riguardo si evidenzia che l'Italia e la Spagna hanno presentato un ricorso alla Corte di giustizia dell'Unione europea per l'annullamento della decisione di autorizzazione della cooperazione rafforzata. Il 12 dicembre 2012 l'Avvocato generale si è espresso nel senso del rigetto del ricorso italo-spagnolo. In precedenza, tuttavia, in sede di Consiglio competitività del 5 dicembre 2011, l'Italia aveva manifestato la sua intenzione di aderire all'Accordo internazionale sulla giurisdizione unificata.

La sentenza della Corte di giustizia sul ricorso presentato dall'Italia e dalla Spagna è attesa per la primavera 2013 e potrà aprire due possibili scenari:

- a) la sentenza annulla la decisione: cadono di conseguenza anche i due regolamenti applicativi della cooperazione rafforzata. Sebbene non più applicabile ai brevetti a protezione unitaria, la giurisdizione unificata manterrebbe buona parte delle sue potenzialità, poiché essa è competente sulle controversie in materia di brevetti europei classici;
- b) la sentenza respinge i ricorsi di Spagna e Italia: si porrà la questione politica del se aderire o meno tardivamente ai due regolamenti (ipotesi praticabile ai sensi dell'art. 328 e 331 TFUE).

Nel caso (ritenuto probabile) dell'approvazione dei due regolamenti, gli Stati membri partecipanti alla cooperazione rafforzata sembrano intenzionati a costituire un comitato ristretto, che dovrà definire la tassazione dei brevetti. Gli interessi dell'Italia (e delle nostre piccole e medie imprese) non potranno essere rappresentati a causa della pendenza dei ricorsi, superabile quando sarà depositata la sentenza della Corte di giustizia. Qualora la sentenza non accogliesse il ricorso dell'Italia e della Spagna, il Governo dovrà valutare se l'Italia debba restare comunque fuori dalla cooperazione rafforzata o aderirvi.

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

1.5.3 Mercato unico digitale

Come si è ricordato, in occasione del ventesimo anniversario del mercato interno la Commissione ha adottato l' Atto per il Mercato Unico II. Il documento indica dodici azioni che dovranno essere adottate dalle Istituzioni europee per portare a compimento il mercato unico, la cui mancata realizzazione impatterebbe sul PIL del 4,1% da qui al 2020 (pari a 1000 euro per cittadino). In particolare, la Commissione riconosce che la rivoluzione dell'economia digitale resta un'opportunità da non perdere, e ha posto come obiettivo la **realizzazione del mercato unico digitale entro il 2015**. Internet è senza confini, infatti, ma i mercati in rete sia in Europa che a livello mondiale, sono ancora frammentati da molteplici barriere che ostacolano non solo l'accesso ai servizi di telecomunicazione paneuropei, ma anche ai servizi e ai contenuti digitali che dovrebbero avere una dimensione mondiale.

L'obiettivo del mercato digitale unico si persegue, in primo luogo, definendo in esso le nuove tutele dei diritti di consumatori e imprese in modo certo, omogeneo e trasparente, aprendo l'accesso ai contenuti e adattando i diritti dei titolari al progresso tecnologico, attraverso l'utilizzo di licenze transfrontaliere e paneuropee. Inoltre, occorre che i governi incentivino i mercati di contenuti, mettendo a disposizione le informazioni relative al settore pubblico in maniera efficace e non discriminatoria. Occorre, altresì, che sia agevolato il commercio elettronico nell'UE con servizi di pagamento più affidabili e competitivi, con l'obiettivo di raddoppiare il contributo generato dagli scambi su *internet* all'economia, che oggi pesa per il 3,4% sulle vendite al dettaglio e poco meno del 3% sull'economia complessiva dell'Unione.

Sono numerose le azioni di miglioramento proposte per l'accesso dei consumatori ai servizi in rete. Tra queste l'estensione del sistema di informazione del mercato interno (IMI) e la protezione della rete dei consumatori (CPC), al fine di garantire la corretta applicazione della direttiva 2000/31/CE sul commercio elettronico e tutelare i consumatori in rete; investimenti nelle connessioni veloci a banda larga; e la generalizzazione della fatturazione elettronica nelle procedure relative agli appalti pubblici.

L'Unione intende attuare rapidamente la strategia europea per i diritti di proprietà intellettuale, in particolare con la presentazione di un'**iniziativa legislativa relativa alla copia privata** e una **revisione della direttiva 2001/29/CE sul diritto d'autore nella società dell'informazione** nel corso del 2013. Inoltre, la Commissione adotterà una serie di iniziative volte a sviluppare ulteriormente il mercato per i pagamenti con carta, *internet* o "mobile". Un'azione particolare riguarderà la protezione contro gli abusi su *internet*, tramite l'adozione di una strategia globale per la sicurezza in Europa, che mira ad aumentare la protezione contro attacchi informatici, ad esempio, attraverso l'istituzione di un Centro europeo di criminalità informatica nel 2013.

L'Europa dispone di una moneta unica, ma il mercato dei pagamenti elettronici e della fatturazione elettronica è ancora frammentato dai confini nazionali. Si ritiene pertanto necessario completare al più presto **l'area di pagamento unica in euro** (SEPA).

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

La legislazione dell'Unione garantisce ai cittadini europei una serie di diritti relativi al contesto digitale, come la libertà d'espressione e d'informazione, la protezione dei dati personali e della riservatezza, i requisiti in materia di trasparenza e gli obblighi di servizio universale di telefonia e di accesso *internet* funzionale, nonché una qualità minima del servizio. Tuttavia, questi diritti sono frammentati in varie norme e non sono sempre facili da reperire. Bisogna, perciò, aumentare la consapevolezza dei diritti degli utenti, che devono essere messi in condizioni di trovare spiegazioni semplici dei loro diritti e doveri, espressi in modo trasparente e comprensibile.

Tra le priorità della Commissione inerenti ai servizi di telecomunicazione vi sono: la rapida e coerente attuazione del quadro normativo modificato; l'adozione di soluzioni efficaci per affrontare gli ostacoli che impediscono alle aziende e ai cittadini europei di sfruttare appieno i servizi di comunicazione elettronica transfrontaliera; la valutazione dei costi socio-economici connessi al mancato intervento dell'Europa nei mercati delle telecomunicazioni.

1.6 Concorrenza e appalti pubblici

Con riferimento al pacchetto legislativo appalti pubblici, il Consiglio Competitività di dicembre ha adottato un **orientamento generale** quale base del mandato della Presidenza per avviare rapidamente i negoziati con il Parlamento europeo.

E' obiettivo della Presidenza irlandese conseguire un accordo in prima lettura sulle tre proposte di direttiva nel corso del proprio semestre. Il voto del Parlamento europeo in assemblea plenaria è del resto previsto per il mese di febbraio 2013.

Se le proposte verranno approvate in prima lettura, le tre direttive potranno essere adottate già nella prima parte del 2013.

L'Italia proseguirà nel **sostegno al raggiungimento dell'obiettivo di pervenire a una rapida adozione del pacchetto legislativo** in ragione dell'importanza della nuova normativa nel contesto del rilancio della crescita e dell'occupazione in Europa. Al tempo stesso, occorrerà vigilare affinché siano mantenute nei testi definitivi che usciranno dal confronto dei co-legislatori europei gli emendamenti da essa proposti e recepiti in sede di negoziato, nonché le soluzioni di compromesso da noi condivise. In particolare, tra i temi di maggiore rilievo recati dalle nuove direttive sugli appalti, e che avranno un più significativo impatto nel nostro ordinamento, si segnala la previsione della possibilità di un più ampio utilizzo della procedura negoziata, previa pubblicazione del bando di gara e del dialogo competitivo, facoltà accompagnata peraltro da una serie di specifiche condizioni per l'utilizzo delle stesse procedure, al fine di limitare la discrezionalità della stazione appaltante ed evitare distorsioni della concorrenza. Si ritiene inoltre importante mantenere le nuove norme concernenti la portata e i criteri della cooperazione pubblico-pubblico, evitando eccessivi disallineamenti rispetto al testo inizialmente proposto dalla Commissione, così da garantire una maggiore uniformità applicativa fra i vari Stati membri, nonché un maggior livello di certezza per le amministrazioni che intendono utilizzare tali forme di cooperazione.

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

In merito alle norme sulle modifiche dei contratti in corso di esecuzione, si intende sostenere la soluzione di compromesso adottata dalla Presidenza, che prevede l'aumento dal 5% al 15% della percentuale di variazione del prezzo a partire dalla quale è necessario ricorrere ad una nuova procedura di aggiudicazione, sia pure per i soli appalti di lavori. In relazione alle disposizioni sul governo in materia di appalti, considerate di fondamentale importanza per garantire una corretta applicazione delle norme che regolano tale disciplina, anche alla luce dell'esperienza positiva dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, nell'interesse del paese sarà importante valutare l'opportunità di evitare compromessi che possano ulteriormente snellire e depotenziare gli obblighi di comunicazione e di trasmissione dei dati statistici. Con riferimento, infine, alla disciplina degli appalti con i paesi terzi, si ritiene importante la reintroduzione e il mantenimento delle attuali disposizioni della direttiva 2004/17, per evitare che, nelle more dell'adozione del regolamento specifico in materia, si rimanga sprovvisti di un quadro giuridico su tale aspetto.

Per quanto concerne invece la proposta di direttiva sulle concessioni, è essenziale mantenere il quadro, già eccessivamente ridimensionato in corso di negoziato, delle garanzie minime procedurali da applicare nel corso dell'aggiudicazione, in particolare durante la negoziazione, in modo da assicurare trasparenza e correttezza.

1.7 Aiuti di Stato alle imprese

Il controllo degli aiuti di Stato costituisce uno degli strumenti della politica di concorrenza e svolge un ruolo fondamentale per la tutela e il rafforzamento del mercato unico. Gli aiuti pubblici sono utilizzati per realizzare obiettivi di comune interesse (ad esempio: servizi pubblici di interesse economico generale, coesione sociale e regionale, occupazione, ricerca e sviluppo sostenibile) oppure per correggere taluni "fallimenti del mercato". La verifica del giusto equilibrio tra gli effetti negativi sulla concorrenza e gli effetti positivi in termini di comune interesse è competenza esclusiva della Commissione, alla quale devono essere notificati tempestivamente dallo Stato membro interessato tutti i progetti normativi che prevedano la concessione di un beneficio.

Le regole per verificare la compatibilità delle misure di aiuto sono contenute nel Trattato, nei regolamenti, nelle decisioni, ma anche in atti atipici che indicano i criteri sulla base dei quali la Commissione procederà a valutare la compatibilità o meno delle misure di aiuto. Tali atti - che prendono la forma di comunicazioni, discipline, orientamenti, linee guida - vengono adottati previa consultazione degli Stati membri per un periodo determinato e sono soggetti a revisione periodica.

Il processo di revisione ha subito un notevole incremento in questo ultimo anno, con la cosiddetta modernizzazione del controllo degli aiuti di Stato, che ha anche lo scopo di migliorare la qualità dell'analisi della Commissione, di promuovere un impiego adeguato delle risorse pubbliche e di attuare politiche orientate alla crescita, limitando le distorsioni della concorrenza che pregiudicherebbero l'efficienza del mercato interno.

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

1.7.1 Il processo di modernizzazione della disciplina: gli obiettivi

La modernizzazione - annunciata nel primo forum europeo sulla concorrenza del 2 febbraio 2012 – è stata oggetto di un incontro ad alto livello svoltosi il 6 marzo 2012 presso la Commissione, al quale è seguita, l’8 maggio 2012, l’adozione della comunicazione sulla **“Modernizzazione degli aiuti di Stato dell’UE”**.

La riforma si sviluppa su tre obiettivi, per ognuno dei quali sono previste delle proposte operative, strettamente interdipendenti tra loro:

- **promozione della crescita in un mercato interno rafforzato, dinamico e competitivo**

Con la modernizzazione il collegamento tra la disciplina degli aiuti di Stato e il perseguimento degli obiettivi dell’Unione nell’ambito della strategia “Europa 2020” viene rafforzato, conducendo ad agevolare il trattamento degli aiuti che sono ben concepiti, mirati a ben individuati obiettivi di interesse comune e che riducano al minimo gli effetti distorsivi (cosiddetti aiuti “buoni”). Il sostegno pubblico deve essere indirizzato a stimolare l’innovazione, le tecnologie verdi, lo sviluppo del capitale umano, la compatibilità ambientale, favorire la crescita, l’occupazione e la competitività europea.

La proposta della Commissione è quella di procedere alla individuazione e definizione di principi comuni applicabili nella valutazione della compatibilità di tutte le misure d’aiuto. Ad oggi la Commissione ha avviato le consultazioni per la revisione delle principali linee guida, concernenti tra l’altro, gli aiuti regionali, gli aiuti a ricerca sviluppo e innovazione, gli aiuti ambientali, gli aiuti al capitale di rischio, gli aiuti agli investimenti in banda larga. Su tutte le consultazioni, il Governo, previo coordinamento delle amministrazioni centrali e regionali e consultazione delle parti interessate, ha formulato la posizione nazionale;

- **concentrare l’applicazione delle norme sui casi con il maggiore impatto sul mercato interno**

La tendenza a modelli più efficienti di spesa condurrà a una definizione delle priorità e a un maggiore controllo degli aiuti con un impatto significativo sul mercato unico.

Parallelamente, l’analisi dei casi a carattere più locale e con scarsi effetti sugli scambi dovrebbe essere semplificata, definendo norme più proporzionate e differenziate, rinnovando le procedure di controllo degli aiuti di Stato, con una maggiore responsabilità degli Stati membri nella definizione e nell’attuazione delle misure di sostegno. Ciò richiede una definizione più chiara delle norme e un maggiore controllo *ex post* da parte della Commissione per garantire un rispetto adeguato delle norme.

Le azioni per il raggiungimento dell’obiettivo sono consistite nella revisione del regolamento generale di esenzione, del regolamento di abilitazione del Consiglio, e del regolamento *de minimis*. In generale, la posizione delle autorità italiane sulla revisione dei regolamenti in parola è stata piuttosto critica rispetto alla possibilità di eventuali aumenti della soglia di aiuti ammissibili. In particolare, si è

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

sottolineato il rischio di asimmetrie tra Stati membri in ragione dei diversi margini concessi dalla situazione di finanza pubblica degli stessi;

- **razionalizzazione delle norme e decisioni più rapide**

La Commissione intende chiarire e semplificare l'insieme delle norme sugli aiuti di Stato che nel tempo ha assunto la forma di un quadro giuridico complesso.

Nello stesso tempo, è necessario razionalizzare e riformare le procedure per poter adottare decisioni entro tempi adeguati alle esigenze delle imprese, in stretta cooperazione con gli Stati membri, focalizzando l'attività della Commissione sui casi che sono suscettibili di avere un maggiore impatto sul mercato interno.

1.7.2 Il processo di modernizzazione della disciplina: prossimi sviluppi

I tempi sui prossimi sviluppi del processo di modernizzazione, indicati dalla Commissione nella riunione di alto livello del 9 novembre 2012, prevedono:

- **entro dicembre 2012** – adozione delle proposte concernenti gli aiuti a finalità regionale, il regolamento di procedura e il regolamento di abilitazione e delle nuove linee guida sulla banda larga e sull'assicurazione del credito all'export;
- **primo semestre 2013** – adozione delle linee guida sugli aiuti a finalità regionale (maggio), prosecuzione delle consultazioni su aiuti all'ambiente e all'energia, finanza di rischio, salvataggio e ristrutturazione, regolamento generale di esenzione e *de minimis*, negoziazioni in Consiglio sui regolamenti di procedura e di abilitazione;
- **secondo semestre 2013** – adozione del regolamento generale di esenzione (con ampliamento delle tipologie di aiuto esentate nell'ambito delle categorie già previste), del regolamento *de minimis* e delle linee guida sugli aiuti a ricerca, sviluppo e innovazione, finanza di rischio, ambiente ed energia, salvataggio e ristrutturazione. Adozione della comunicazione sulla nozione di aiuto e prevedibile adozione (Consiglio) del nuovo regolamento di abilitazione propedeutico alla estensione del campo di applicazione del regolamento di esenzione.

Con riferimento alle proposte della Commissione, la posizione italiana si può così riassumere:

- **regolamento generale di esenzione 800/2008/CE** - Necessità di principi e criteri funzionali ad un'analisi economica ex ante preliminare alla estensione del campo di applicazione. Di particolare interesse appare la proposta di ampliare l'esenzione per gli aiuti all'ambiente, inclusa la possibilità di esenzioni fiscali per le imprese c.d. energivore. Al contrario un eventuale innalzamento generale delle soglie non è accettabile, visto il rischio di un allargamento del divario esistente tra i paesi

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

membri. L'ampliamento dei settori che potranno essere inseriti nel regolamento generale di esenzione aumenteranno le responsabilità degli Stati membri nel garantire la corretta applicazione della normativa in materia di aiuti di Stato;

- **regolamento di abilitazione 994/98/CE** - La Commissione ha proposto l'introduzione di esenzioni per gli aiuti alla cultura e alla conservazione del patrimonio, connessi a calamità naturali, all'innovazione, per spese di trasporto per residenti in regioni remote, a infrastrutture di banda larga nelle cosiddette "zone bianche", per alcune misure in ambito agricolo. L'estensione del campo di applicazione del regolamento di esenzione agli aiuti alla cultura, a quelli per calamità naturali, al capitale di rischio e all'innovazione è stata condivisa dalle autorità italiane;
- **regolamento *de minimis*** - L'eventuale innalzamento della soglia degli aiuti *de minimis* non è stato condiviso. Molti Stati membri, fra cui l'Italia, hanno evidenziato i rischi di distorsione della concorrenza di un eventuale ampliamento della soglia *de minimis* in ragione dei diversi margini concessi dalla situazione di finanza pubblica. Inoltre, poiché la situazione di bilancio è positivamente correlata al ciclo, ne deriva che i paesi a bassa crescita, che più avrebbero bisogno di stimoli all'economia da parte dello Stato, sono quelli che meno possono usufruire di volumi significativi di aiuto;
- **regolamento di procedura 659/1999/CE** - La Commissione ha presentato una proposta concernente una maggiore strutturazione nella presentazione delle denunce, il rafforzamento della cooperazione tra Commissione e giudici nazionali in materia di aiuti di Stato e l'introduzione di strumenti di indagine di mercato ("Market Information Tools - MIT"), che consentano un contatto diretto fra Commissione e imprese. Le autorità italiane hanno manifestato il loro favore all'introduzione del vincolo dell'interesse ad agire del denunciante, all'introduzione di un modulo obbligatorio di denuncia e alla facoltà per la Commissione di archiviare amministrativamente senza adottare una decisione;
- **controlli** - La Commissione si attende una migliore cooperazione degli Stati membri per controllare gli aiuti di Stato esentati *ex ante* dall'obbligo di notifica, rafforzando il monitoraggio e la valutazione *ex post* dei regimi, unitamente a quella effettuata dalla Commissione, adottando sistemi di controllo che consentano anche la possibilità di elaborare dati statistici;
- **aiuti a banda larga** - L'Italia sostiene la possibilità da parte degli Stati membri di sovvenzionare l'implementazione di infra-strutture abilitanti le reti di comunicazione elettronica al fine di accelerare la diffusione dei servizi a banda larga e ultralarga. In quest'ottica può risultare più efficiente mantenere la proprietà pubblica dell'infrastruttura,

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

offrendone l'accesso a condizioni eque e non discriminatorie a tutti gli operatori che ne fanno richiesta;

- **aiuti al capitale di rischio** – Secondo le autorità italiane, la quota di partecipazione del beneficiario dovrebbe crescere con l'anzianità dell'impresa e dovrebbe esservi una maggiore flessibilità nel definire l'ammontare delle risorse nel corso del ciclo del progetto di investimento;
- **nozione di aiuto** – La Commissione adotterà una comunicazione che chiarirà i concetti di selettività, di "investitore privato in un'economia di mercato" (MEIP), di effetto sugli scambi, consentendo per esempio di valutare quando un aiuto a carattere locale sia sottratto al campo di applicazione delle regole sugli aiuti di Stato. Nel condividere tale impostazione, le autorità italiane ritengono che debba essere meglio definito il criterio dell'imputabilità allo Stato della volontà di concedere l'aiuto. Di conseguenza, nei casi in cui il beneficiario non possieda i requisiti previsti dalla norma che disciplina la fruizione dell'agevolazione, questa esula dalla nozione di aiuto di Stato.

1.7.3 I "Servizi di interesse economico generale": adempimenti nazionali

A seguito della revisione completa della normativa europea sul finanziamento dei servizi pubblici sfociata nell'adozione alla fine del 2011 del nuovo pacchetto di misure in materia di Servizi di interesse economico generale (SIEG) nel corso del 2012, il Governo si è attivato per assicurare un rapido adeguamento alle nuove regole, nel rispetto degli obblighi previsti dalla comunicazione 2012/C 8/03 recante Disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico.

Si tratta, in particolare, delle misure opportune di cui ai punti 70 e 71 della Disciplina citata, che prevedono:

- l'accettazione delle misure opportune stesse **entro il 29 febbraio 2012** (punto 71).
- l'obbligo di pubblicazione dell'elenco dei regimi di aiuto esistenti concernenti compensazioni di obblighi di servizio pubblico che devono essere adeguati a quanto previsto dalla citata Disciplina **entro il 31 gennaio 2013** (punto 70);
- l'effettivo adeguamento, **entro il 31 gennaio 2014**, dei regimi esistenti (punto 70).

Le Autorità italiane hanno adempiuto all'obbligo concernente l'accettazione delle opportune misure e sono state avviate le opportune iniziative ai fini della ricognizione dei SIEG nell'ambito dei diversi settori.

In particolare, il Governo si è fatto portatore dell'esigenza, espressa anche a livello di Conferenza delle regioni, che l'individuazione dei SIEG sia effettuata a livello statale, stante la necessità di dare uniformità al

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

quadro regolatorio generale, nel rispetto del riparto costituzionale di competenze.

In materia di Servizi di interesse economico generale sono previste sessioni di informazione per agevolare la conoscenza delle nuove regole e la corretta applicazione delle stesse, soprattutto a livello di enti locali. Sarà altresì svolta un'attività di monitoraggio dell'adempimento degli obblighi europei in materia.

1.7.4 Valutazione di efficacia

Le autorità italiane hanno avviato una valutazione di efficacia degli aiuti di Stato – prevista dall'articolo 8, comma 1, lett. b) del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, del 23 dicembre 2010 - condotta su imprese che hanno beneficiato di aiuti temporanei. All'esito di tale valutazione si prevede di verificare con tutti gli enti interessati la replicabilità dei criteri di valutazione utilizzati, in modo tale che, nel corso del 2013, si possa giungere alla elaborazione di una bozza di modello di analisi valutativa delle misure di aiuti temporanei e alla sua successiva diffusione.

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

2. LA DIMENSIONE ESTERNA DELL'UNIONE EUROPEA

2.1 Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC)

2.1.1 Prospettive generali

Nel 2013 dovrà essere assicurato che la Politica estera e di sicurezza comune (PESC) risponda in misura sempre maggiore all'obiettivo del trattato di Lisbona, che ne fa la componente politico-diplomatica della più ampia "azione esterna" dell'Unione, cui devono concorrere sinergicamente anche le altre politiche (politica di vicinato, allargamento, commercio internazionale, aiuto allo sviluppo, gestione dei flussi migratori) per assicurare il rafforzamento del profilo dell'Unione europea sulla scena globale. Dovrà pertanto essere garantito l'opportuno sostegno alla progressiva affermazione del ruolo di coordinamento sull'insieme dell'azione esterna dell'Unione che il trattato di Lisbona ha affidato all'Alto rappresentante/Vice presidente della Commissione.

Sarà importante considerare l'ottimizzazione dell'impiego dei diversi strumenti PESC a disposizione (misure restrittive, Rappresentanti speciali e delegazioni dell'UE, capacità civili e militari per la gestione delle crisi) attraverso un approccio sistemico. L'obiettivo è di contribuire attivamente alla progressiva elaborazione di un'autentica politica estera comune, che consenta all'Unione europea di parlare con una sola voce su tutte le principali questioni dell'agenda globale, anche sulla scorta della Risoluzione ONU del 3 maggio 2011 - adottata con il forte sostegno e contributo italiano – sullo status rafforzato dell'Unione europea in seno all'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Sul piano generale, l'attenzione sarà rivolta anche nel 2013 ai principali scenari regionali e globali e ai settori di più immediato interesse per l'Unione: il vicinato meridionale (in particolare la sponda sud del Mediterraneo e il Medio Oriente, anche tenuto conto delle sfide alla sicurezza europea provenienti da tali aree e all'opportunità di ricorrere a nuovi strumenti PSDC per farvi fronte, quale una missione nel settore del controllo delle frontiere in Libia); l'area balcanica, al fine di sostenere il processo di integrazione europea dei paesi dell'area in chiave di stabilizzazione e sviluppo; la gestione delle crisi regionali, anche attraverso le missioni e le operazioni di Politica di sicurezza e di difesa comune, con particolare attenzione al Corno d'Africa e al Sahel, esempi di successo dell'approccio civile/militare dell'UE.

2.1.2 Il Servizio europeo di azione esterna (SEAE)

Per quanto concerne il SEAE, nel 2013 è importante porre in essere riflessioni mirate al rafforzamento dell'organismo attraverso il superamento delle criticità emerse nel Rapporto di dicembre 2011 sul primo anno di funzionamento, anche sulla base degli approfondimenti attesi con l'ulteriore rapporto che l'Alto rappresentante presenterà a metà del 2013. Particolare attenzione andrà riservata ai seguenti ambiti:

- a) più efficace coordinamento, in un'ottica di sistema, nella programmazione e gestione degli strumenti finanziari dell'azione

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

- esterna dell'UE, siano essi di competenza prevalente del SEAE o della Commissione;
- b) efficacia e trasparenza delle procedure di selezione dei funzionari e di assegnazione degli incarichi apicali;
 - c) ricerca di sinergie tra delegazioni dell'UE e rappresentanze degli Stati membri sia in termini di scambio di informazioni, sia sotto il profilo della possibile condivisione di immobili e servizi al fine di contenere i costi di funzionamento;
 - d) snellimento delle procedure contabili di funzionamento delle delegazioni dell'UE.

2.1.3 Allargamento e prospettive di integrazione dell'area balcanica

Nel corso del 2013, il processo di allargamento verso i paesi dei Balcani Occidentali, la Turchia e l'Islanda sarà un *dossier* di importanza strategica per l'Unione europea. La politica di allargamento è uno degli strumenti fondamentali dell'azione internazionale dell'Unione, determinante per costruire un'area di benessere, pace e stabilità ai confini dell'Europa. Con particolare riferimento ai Balcani occidentali e alla Turchia - la cui piena adesione all'Unione europea rimane un obiettivo imprescindibile - da parte italiana è importante considerare, dunque, la necessità di proseguire nell'azione politico-diplomatica volta a sollecitare le istituzioni europee e gli Stati membri a mantenere tale *dossier* al centro dell'agenda europea e a consentire a tutti gli Stati candidati e potenziali candidati di avanzare verso l'Unione una volta che siano soddisfatti da parte di ciascuno i requisiti previsti.

L'Italia sostiene con forza l'esigenza di rafforzare lo strumento finanziario di pre-adesione IPA, che ha dimostrato la sua fondamentale validità ed operando affinché il nuovo regolamento per il suo funzionamento ne consenta maggiore flessibilità, trasparenza ed incisività.

2.1.4 Politica di vicinato

L'Italia, in linea con quanto fatto finora, dovrà essere parte attiva nel sostenere l'impegno dell'UE verso la dimensione meridionale della politica di vicinato, per favorirvi la nascita e/o il consolidamento di democrazie "sane". Al contempo, adeguata attenzione dovrà essere riservata all'azione svolta dall'UE nell'ambito del Partenariato orientale, che copre l'altra fondamentale dimensione del vicinato europeo.

Nell'ambito della politica di vicinato, sarà opportuno considerare di promuovere al contempo una crescita economica sostenibile - anche attraverso un'adeguata valorizzazione delle risorse naturali con un'attenzione particolare, nel caso dei paesi mediterranei, alla gestione delle risorse ittiche e alla pesca sostenibile - nonché una gestione ordinata della mobilità, coerente con le complessive politiche dell'immigrazione e di gestione dei flussi migratori. Si tratta di un impegno cruciale, la cui rilevanza strategica per la stabilità, la sicurezza e il benessere nostro e dei nostri vicini è stata ribadita con forza dalla crisi che ha investito la sponda sud del Mediterraneo. Nel promuovere un approfondimento del dialogo politico e dell'integrazione economica con i

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

partner mediterranei, continuerà nel ribadire la necessità che gli interventi posti in essere dall'UE siano maggiormente coerenti ed organici, adoperandosi nel contempo per indurre le istituzioni comunitarie a produrre un impegno politico e finanziario all'altezza degli obiettivi.

Nel complesso, è evidente l'esigenza di incrementare in misura significativa le risorse finanziarie UE per il vicinato, dato che lo strumento finanziario ENI (*"European Neighbourhood Instrument"*, destinato a sostituire l'attuale strumento ENPI - *"European Neighbourhood and Partnership"*) sta dimostrando la sua fondamentale validità.

Parallela attenzione dovrà essere riservata al sostegno dell'azione UE nel Partenariato orientale.

2.1.5 Collaborazione con paesi terzi e accordi internazionali

Un'interazione efficace con i principali attori della scena internazionale è funzionale al rafforzamento dell'identità dell'UE come soggetto politico e connaturata alla complessiva crescita dell'influenza europea nei *dossier* di rilevanza globale. Coerentemente con questo approccio, è importante continuare a considerare il sostegno finora profuso nell'azione volta a rafforzare i rapporti con i paesi terzi partner dell'UE che non rientrano nella strategia di allargamento o nella Politica di Vicinato, ed in particolare con i partner strategici dell'UE, quali Cina, Giappone, Russia, Stati Uniti, Brasile e Sudafrica. Al riguardo - in previsione dei vertici UE con Cina, Stati Uniti, Brasile e Sudafrica in programma nel 2013 - il paese sarà chiamato a dare il proprio contributo alla definizione di un approccio europeo che possa rivelarsi pragmatico, orientato ai risultati ed in grado di coagulare posizioni comuni ed operative sui principali temi dei rapporti economico-commerciali e del dialogo politico. In questo contesto, resta essenziale il ruolo delle relazioni transatlantiche, con l'obiettivo di svolgere una funzione propositiva a favore di una più stretta interazione dell'UE con gli USA e di una ulteriore integrazione del mercato euro-atlantico a fronte delle sfide globali.

2.1.6 Politica commerciale comune

La Commissione proseguirà i negoziati avviati per estendere - a fronte del perdurante stallo dei negoziati multilaterali in sede OMC - la rete di accordi bilaterali europei di libero scambio bilanciati e mutuamente vantaggiosi, sia a livello bilaterale che regionale. Nel quadro delle intese in via di negoziato tra l'UE ed i paesi terzi bisognerà sottolineare l'esigenza di giungere ad accordi equilibrati, ispirati al principio di reciprocità, che perseguano in maniera incisiva e contestuale sia gli interessi commerciali sia la tutela del sistema produttivo dei paesi UE.

In questo quadro l'Italia sarà impegnata, insieme ai partner europei, nei negoziati per la finalizzazione di una serie di Accordi di libero scambio (ALS o *Free Trade Agreements* - FTA) con paesi terzi, nell'ottica di tutelare gli interessi del sistema produttivo e commerciale italiano. Ci si riferisce, in particolare, al negoziato dell'ALS con il MERCOSUR (Argentina, Brasile, Paraguay, Uruguay e Venezuela), agli Accordi di libero scambio ampi ed approfonditi (*Deep and Comprehensive Free*