

indotto ad inserire nella Legge comunitaria 2008 un emendamento volto a dare attuazione in via amministrativa all'art. 4 del nuovo regolamento, il quale prevede la designazione da parte di ciascuno Stato membro di un unico organismo nazionale di accreditamento. L'emendamento individua nel Ministero dello Sviluppo economico l'Amministrazione competente a designare l'ente unico di accreditamento nonché l'Autorità nazionale responsabile per le attività di accreditamento, incluse le funzioni di controllo dell'ente e di raccordo con la Commissione europea.

Si segnalano poi, tra le altre attività svolte dal Governo nel campo della normativa tecnica:

- la partecipazione ai lavori del Consiglio sulla proposta di direttiva sulla sicurezza dei giocattoli (revisione della direttiva 88/378/CE), lavori che sono ormai in fase conclusiva;
- la partecipazione alle riunioni del Consiglio, che hanno portato all'adozione del regolamento (CE) n. 765/2008 e della decisione (CE) n. 768/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, nonché ai lavori per la preparazione della bozza di Regolamento per i prodotti da costruzione e per una modifica della direttiva Macchine;
- l'attuazione della decisione della Commissione n. 2008/329/CE del 21 aprile 2008, che impone agli Stati membri di assicurare che i giocattoli magnetici commercializzati rechino un'avvertenza riguardante i rischi che pongono per la sicurezza;
- l'attività dell'Unità Centrale di notifica istituita ai sensi della direttiva 98/34/CE, modificata dalla Direttiva 98/48/CE, relativa alla procedura di notifica, per il buon funzionamento del mercato interno, delle regole e norme tecniche ivi comprese quelle relative ai prodotti ed ai servizi della società dell'informazione. Nel corso del 2008 l'Unità ha effettuato circa 550 notifiche.

Per quanto riguarda la più volte citata direttiva **“relativa ai servizi nel mercato interno”** (n. 2006/123/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12.12.2006), finalizzata ad agevolare la libertà di stabilimento dei prestatori di servizi in altri Stati membri e la libertà di prestazione di servizi nell'ambito della Comunità, sono stati avviati a livello nazionale, nel corso del 2008, i lavori preparatori necessari ad agevolarne il recepimento legislativo, che dovrà aversi entro il 28 dicembre 2009. L'attuazione della direttiva, che rappresenterà un passo fondamentale verso una maggiore concorrenza e quindi per una crescita dell'economia del Paese, esige infatti la preventiva piena conoscenza sia del quadro normativo nazionale in materia di attività di servizi, sia del sistema amministrativo nazionale.

Con riferimento alla trasposizione della direttiva, l'Italia ha sostenuto la necessità di introdurre nel testo delle Conclusioni del Consiglio, un esplicito riferimento alla creazione di un quadro di interoperabilità delle procedure elettroniche transfrontaliere connesse allo sportello unico per evitare che l'esistenza di specifiche tecniche divergenti possa costituire un ostacolo alla libera prestazione dei servizi.

Per il futuro si profilano numerosi adempimenti richiesti agli Stati Membri dal momento che gli obiettivi della direttiva "Servizi" riguardano tutti gli operatori economici, i consumatori e le istituzioni. In particolare gli Stati sono chiamati a:

- approntare uno sportello unico attraverso il quale (anche "a distanza e per via elettronica") i prestatori di servizi possano adempiere a tutte le procedure e le formalità per l'accesso e per l'esercizio di attività di servizi;
- operare uno *screening* di tutta la normativa che riguarda l'accesso ad un'attività di servizi o il suo esercizio per verificarne la compatibilità con i criteri dettati dalla direttiva;
- instaurare forme di cooperazione amministrativa efficaci con gli Stati membri al fine di garantire il controllo dei prestatori e dei loro servizi <sup>15</sup>.

In tale contesto è proseguito il processo di monitoraggio, già avviato nel 2007, diretto a rivedere e riesaminare tutta la normativa esistente sull'attività dei servizi a livello centrale, regionale e locale. Il Dipartimento per il coordinamento delle Politiche comunitarie ha elaborato a questo fine una metodologia di *screening*, condivisa con le altre amministrazioni pubbliche; ed è stata pubblicata una Guida, corredata da cinque schede di rilevazione, finalizzata ad accompagnare le amministrazioni nel corretto recepimento della direttiva.

Per quanto concerne i procedimenti autorizzatori di competenza regionale, sono in corso di definizione, in collaborazione con il Dipartimento per i rapporti con le Regioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri, modalità attraverso le quali condividere con le Regioni e gli altri enti locali i principali criteri per la valutazione del monitoraggio. L'intento è quello di costituire un "tavolo comune di lavoro permanente". In tema di *e-government* il coordinamento con le amministrazioni si avvale di un tavolo specifico istituito in accordo con il Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie della Presidenza del Consiglio. Per quel che

---

<sup>15</sup> Al riguardo, la direttiva prevede l'obbligo di scambio di informazioni per via elettronica sulla base della rete gestita dalla Commissione europea in collaborazione con gli Stati membri (Sistema Informativo per il Mercato Interno – IMI, valido per la cooperazione amministrativa prevista dalla direttiva "Servizi" e dalla direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali).

concerne la cooperazione amministrativa, sono stati avviati incontri con le amministrazioni interessate per esaminare le modalità di collegamento delle amministrazioni al sistema informativo IMI, la banca dati informatica collegata via *Internet* creata dalla Commissione europea. La sperimentazione IMI è stata avviata ad inizio 2008 in relazione ad un progetto pilota concernente il riconoscimento delle qualifiche professionali; il lancio di un progetto pilota specifico per la direttiva Servizi è previsto per aprile 2009.

Le misure di semplificazione previste dalla direttiva snelliranno le procedure di accesso ed esercizio delle attività dei servizi, consentendone l'espletamento a distanza e per via elettronica: attraverso lo sportello unico e le autorità competenti, si riusciranno così a porre in essere tutte le procedure e le formalità necessarie per il rilascio delle informazioni utili ai prestatori e ai destinatari finali dei servizi.

Per quanto riguarda la **direttiva 2005/36/CE del 7 settembre 2005 del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali**, sarà possibile in futuro istituire un regime di riconoscimento delle qualifiche professionali, semplificando le procedure amministrative e realizzando una maggiore liberalizzazione dei servizi.

In tale contesto il **"Punto di contatto nazionale per i riconoscimenti professionali"** ha continuato a svolgere nel corso del 2008 la sua attività, concentrandosi sulla informazione a tutti i cittadini interessati di ogni utile conoscenza degli strumenti per comprendere il complesso di disposizioni, norme e principi comunitari e nazionali che regolano il sistema della libera circolazione dei professionisti nell'Unione europea, dando risposta a circa 1800 quesiti pervenuti sia in forma cartacea, elettronica che telefonica assicurando sempre una costante e puntuale assistenza.

A seguito dell'adesione della Bulgaria e della Romania nell'Unione europea, l'attività del punto di contatto si è intensificata dando informazioni supplementari alle numerose richieste su modalità e procedure di riconoscimento da parte di cittadini provenienti da tali Paesi.

Al riguardo, il Dipartimento delle Politiche comunitarie ha seguito a Bruxelles i lavori della Commissione finalizzati a permettere la creazione di una rete tra tutti i punti di contatto per il riconoscimento delle qualifiche professionali dei vari Stati membri.

Riunioni sono altresì in corso per affrontare problematiche connesse ai rapporti tra la direttiva "Servizi" e la direttiva "Qualifiche", in particolare con riferimento alla previsione di



un unico sportello unico attraverso il quale il prestatore di servizi, anche professionali, deve poter espletare tutte le procedure per accedere o esercitare la propria attività.

Grazie all'introduzione delle nuove tecnologie digitali, nel campo dei **servizi di comunicazione elettronica e radiodiffusione** si è verificato uno sviluppo dei contenuti audiovisivi che ha tenuto conto principalmente della introduzione dei nuovi media interattivi: computer, giochi interattivi al computer, internet, televisione interattiva (*pay-tv*; *pay-per-view*), destinati a modificare notevolmente il comportamento dei consumatori.

In campo comunitario si è proceduto alla revisione della direttiva 89/552/CEE del Consiglio, già modificata dalla direttiva 97/36/CE del 30 giugno 1997 del Parlamento europeo e del Consiglio, cosiddetta "TV senza Frontiere" allo scopo di individuare norme comuni a tutti gli Stati membri che siano idonee a regolamentare non soltanto i servizi della TV tradizionale (servizi lineari), ma anche quei servizi che fanno parte della società dell'informazione (servizi non lineari).

Il processo di modifica della direttiva 89/552/CEE del Consiglio si è attuato con la nuova direttiva 2007/65/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2007, denominata " Servizi di Media Audiovisivi" che ha lo scopo di potenziare il mercato interno dei servizi audiovisivi non lineari a richiesta, con una armonizzazione minima limitata alla tutela dei minori, incitazione all'odio, comunicazione commerciale, sulla base del principio del paese di stabilimento, ammodernando inoltre le norme per i servizi lineari (servizi di radiodiffusione), in particolare per i profili della pubblicità,. La direttiva dovrà essere recepita nella normativa nazionale entro il 19 dicembre 2009.

Per quanto attiene ai **servizi finanziari**, la Commissione europea ha presentato, nell'aprile del 2008, una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio per la modifica della direttiva 98/26/CE (*Settlement Finality Directive* – SFD), concernente il carattere definitivo del regolamento nei sistemi di pagamento e nei sistemi di regolamento titoli, e della direttiva 2002/47/CE (*Financial Collateral Directive* – FCD), in materia di contratti di garanzia finanziaria. Sebbene sia stato appurato il buon funzionamento di entrambe le direttive, la Commissione ha ritenuto infatti opportuno avviarne il processo di revisione per tenere conto sia dei recenti sviluppi regolamentari (direttiva MiFID, direttiva CRD, codice di condotta europeo per la compensazione e il regolamento), sia degli sviluppi registrati nel mercato, i relazione ai settori delle garanzie e dei sistemi di pagamento e di regolamento dei titoli.

Inoltre, in luglio, la Commissione europea ha presentato una proposta di revisione della direttiva sugli organismi di investimento collettivo in valori mobiliari (OICVM/UCITS), cornice normativa europea dei fondi d'investimento. La proposta, che contiene misure finalizzate ad accrescere l'efficienza e il grado d'integrazione del settore del risparmio gestito, prevede varie innovazioni normative. Nel mese di novembre si è giunti in seno al Consiglio ad un testo di compromesso proposto in dicembre all'approvazione (senza discussione) del COREPER. La rapida adozione della proposta (come peraltro auspicato dal Consiglio europeo del 12 dicembre 2008) avverrà prima della fine del primo semestre del 2009, mentre le relative disposizioni entreranno in vigore dalla metà del 2011.

Infine, in novembre, la Commissione ha presentato, tra le misure per far fronte alla crisi finanziaria, una proposta di regolamento in materia di agenzie di *rating* (CRA). L'argomento rientra tra i temi individuati come prioritari e sul quale il Consiglio europeo ha ugualmente richiesto una decisione rapida per arrivare all'adozione del nuovo regolamento entro la fine dell'attuale legislatura europea.

Per quanto riguarda il settore dei **servizi postali**, l'azione dell'Unione europea si è concentrata sul completamento del mercato interno di tali servizi, con l'obiettivo di assicurare a tutti i cittadini europei la possibilità di accedere a servizi postali affidabili e di buona qualità ad un prezzo ragionevole.

Al riguardo il 2008 è stato in particolare caratterizzato dall'approvazione senza modifiche il 31 gennaio 2008, da parte del Parlamento europeo, della posizione comune del Consiglio dell'8 novembre 2007 sulla proposta di direttiva che modifica la direttiva 97/67/CE per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari. Ciò ha consentito l'adozione definitiva il 20 febbraio 2008, in conformità alla procedura prevista dall'art. 251 del Trattato CE, della direttiva 2008/06/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, che apre alla concorrenza gli invii di plichi di peso inferiore a 50 grammi <sup>16</sup>.

L'apertura del mercato, come richiesto dal Parlamento europeo, avrà luogo a partire dal 1° gennaio 2011, salva la previsione di deroghe fino al 31 dicembre 2012 per quei Paesi

---

<sup>16</sup> Si ricorda che il processo di "liberalizzazione del settore postale" inizia nel 1997 con la direttiva n.67 del 1997 recepita in Italia con il d.lgs. n. 261/1999 che garantisce la libera prestazione dei servizi nel settore postale ed il rispetto degli obblighi e dei diritti dei fornitori del servizio universale. Successivamente la direttiva 2002/39/CE recante modifica della direttiva 97/67/CE stabilisce una liberalizzazione progressiva del mercato, riducendo la cosiddetta "area riservata" a favore degli operatori nazionali, attualmente costituita dagli invii di corrispondenza con peso inferiore a 50 grammi (oppure se il prezzo è pari o superiore a due volte e mezzo la tariffa pubblica per l'invio di lettere normali). A norma di tale direttiva, la Commissione è tenuta a decidere, entro la fine del 2006, se confermare, eventualmente mediante una nuova direttiva di modifica, la scadenza del 2009 fissata dalla prima direttiva postale del 1997 per la completa realizzazione del mercato interno postale e, quindi, per una totale apertura del mercato alla concorrenza.

che sono entrati a far parte dell'Unione europea dopo l'entrata in vigore della direttiva 2002/39/ CE e per quelli con ridotta popolazione e limitata estensione geografica. In tal caso, la direttiva prevede la possibilità di ricorrere ad una clausola di reciprocità, in virtù della quale sarà consentito agli Stati membri che hanno completato l'apertura dei loro mercati di non concedere ai "monopoli" che operano in un altro Stato membro l'autorizzazione ad operare sul proprio territorio.

Con la liberalizzazione del mercato postale, gli Stati membri non potranno concedere, né mantenere in vigore "diritti esclusivi o speciali per l'instaurazione e la fornitura di servizi postali" ed avranno l'obbligo di garantire ad ogni cittadino europeo un servizio universale di alta qualità. Inoltre i prezzi dovranno essere correlati ai costi, pur se è lasciata agli Stati membri la facoltà di fissare una tariffa unica su tutto il territorio per motivi di interesse pubblico, fatte salve, tuttavia, circostanze o condizioni geografiche "eccezionali". In tale contesto, al fine di garantire il servizio universale, gli Stati membri potranno designare una o più imprese che coprano tutto il territorio nazionale o designare più imprese per fornire diversi elementi del servizio universale e/o coprire differenti parti del loro territorio.

La direttiva mira inoltre a rafforzare la tutela dei consumatori e chiede agli Stati membri di garantire che tutti i fornitori di servizi postali stabiliscano procedure trasparenti, semplici e poco onerose per la gestione dei reclami degli utenti.

Durante tutta la partecipazione alla fase ascendente del processo normativo comunitario, il Governo italiano ha assicurato il suo pieno sostegno alla liberalizzazione del settore, sottolineando nel contempo la necessità di garantire la fornitura del servizio universale a prezzi accessibili e, conseguentemente, di assicurare al fornitore del servizio universale gli strumenti finanziari indispensabili a coprire i costi.

In merito agli orientamenti per l'anno 2009, l'azione di Governo si concentrerà, com'è ovvio, sul recepimento della direttiva nell'ordinamento nazionale, coinvolgendo anche le associazioni rappresentative degli operatori del mercato e dei consumatori attraverso l'avvio di una consultazione pubblica, secondo quando indicato nelle Linee guida su telecomunicazioni, tv digitale e liberalizzazione postale presentate al Parlamento nel settembre 2008 dal Sottosegretario allo Sviluppo economico con delega alle Comunicazioni, On. Paolo Romani.

Nel periodo antecedente alla completa liberalizzazione del mercato postale, l'intento del Governo è quello di porre in essere un'intensa attività regolatoria suffragata da una analisi e monitoraggio del mercato, nonché iniziative tali da garantire all'utenza le



prestazioni essenziali del servizio universale e l'offerta al pubblico di nuovi servizi da parte degli operatori in concorrenza con la concessionaria.

## **I.2. Libera circolazione delle persone**

Nel corso del 2008 l'attività del Governo è stata assorbita, in particolare, dai lavori comunitari in materia di coordinamento delle legislazioni nazionali di sicurezza sociale, come misura necessaria per assicurare la libera circolazione dei lavoratori, ai sensi dell'art. 42 del Trattato CE.

In particolare, essa ha riguardato il Gruppo Affari sociali del Consiglio, la Commissione amministrativa per la sicurezza sociale dei lavoratori migranti ed il progetto M.I.S.S.O.C. (*Mutual Information on Social Security*).

In primo luogo, infatti, il Consiglio dell'Unione europea ha portato a conclusione, grazie ai lavori svolti in seno al Gruppo Affari sociali, il negoziato sul regolamento di applicazione del regolamento (CE) n.883/2004, relativo al coordinamento dei regimi di sicurezza sociale, in vigore ma non ancora applicabile. Il testo del nuovo regolamento di applicazione dovrà ora essere sottoposto all'esame del Parlamento europeo.

In seno invece alla Commissione amministrativa per la sicurezza sociale dei lavoratori migranti (CASSTM), prevista dall'art. 80 del regolamento (CEE) n.1408/71, sono stati discussi gli adempimenti necessari per l'attuazione del citato regolamento n.883/2004 che, oltre a contenere notevoli innovazioni normative, prevede anche il passaggio dagli attuali scambi cartacei a quelli informatici. Tale attività proseguirà anche nell'anno 2009 sulla base di un programma di lavoro stilato di concerto tra la Commissione e le presidenze di turno del Consiglio, da svolgere sia a livello comunitario che nazionale, in modo da assicurare, alla data di applicazione dei nuovi regolamenti (presumibilmente gennaio 2010), la disponibilità di tutti gli strumenti interpretativi ed operativi necessari.

Tra le norme comunitarie entrate in vigore nel periodo di riferimento, si segnalano anche il regolamento (CE) n.592/2008, contenente modifiche al regolamento (CEE) n.1408/71 in materia di coordinamento delle legislazioni nazionali di sicurezza sociale, ed il regolamento della Commissione (CE) n.101/2008, contenente aggiornamento degli allegati al regolamento (CEE) n.574/72.

Il Governo ha inoltre partecipato ai lavori del Comitato tecnico sulla libera circolazione dei lavoratori e al Comitato consultivo sulla libera circolazione dei lavoratori

presso la Commissione europea, nonché al Gruppo ad alto livello sulle disposizioni transitorie applicabili alla libera circolazione dei lavoratori, istituito ad hoc allo scopo di rafforzare lo scambio di informazioni sul funzionamento delle misure transitorie.

In ordine alla partecipazione al processo normativo europeo (fase ascendente), vanno menzionate, infine, anche due proposte di direttiva approvate dalla Commissione Libertà pubbliche del Parlamento europeo il 4 novembre 2008:

- la prima riguarda le misure per contrastare lo sfruttamento dei lavoratori extracomunitari. Sono previste sanzioni sia amministrative che penali per i datori di lavoro che impiegano in nero lavoratori extracomunitari. Tra gli emendamenti approvati dalla Commissione vi è anche la previsione della sospensione fino a cinque anni dei finanziamenti comunitari gestiti dagli Stati membri, la chiusura permanente o temporanea degli impianti nei quali sono state commesse le violazioni e la revoca della licenza nei casi di violazioni più gravi;

- la seconda, è attualmente all'esame dei Ministri dell'Interno dei Paesi membri e della sessione plenaria del Parlamento europeo e prevede l'introduzione di un permesso di residenza e lavoro temporaneo a beneficio dei lavoratori qualificati di Paesi terzi (cd. *blue card*).

Per quanto concerne l'attuazione delle disposizioni comunitarie (fase discendente) si segnalano invece i seguenti atti normativi adottati nel corso del 2008:

- il decreto legislativo n.17 del 9 gennaio 2008, che attua la direttiva 2005/71/CE riguardante una procedura particolare per gli ingressi fuori quota ai fini di ricerca scientifica di cittadini di Paesi terzi. Il decreto, entrato in vigore il 21 febbraio, modifica l'articolo 27 del Testo Unico sull'immigrazione. Alla procedura possono accedere i cittadini stranieri in possesso di un titolo di studio superiore che, nel Paese in cui è stato conseguito, dia accesso a programmi di dottorato.

- il decreto legislativo n.32 del 28 febbraio 2008, recante attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri che modifica ed integra il decreto legislativo n.30 del 6 febbraio 2007. Il decreto definisce in maniera dettagliata rispetto alla normativa previgente i casi in cui il diritto di ingresso e di soggiorno dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari può essere limitato (motivi di sicurezza dello Stato; motivi imperativi di pubblica sicurezza; altri motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza), nonché i casi in cui è possibile l'espulsione (motivi imperativi di pubblica sicurezza, altri motivi di ordine



pubblico o di pubblica sicurezza). Viene in ogni caso precisato che il provvedimento di allontanamento non può essere motivato da ragioni di ordine economico, né da ragioni estranee ai comportamenti individuali dell'interessato.

- il decreto legislativo n.160 del 3 ottobre 2008, che attua la direttiva 2003/86/CE relativa al diritto di ricongiungimento familiare e che modifica ed integra il decreto legislativo n.5 dell'8 gennaio 2007.

Nell'ambito della Rete di punti nazionali di contatto sull'integrazione, presso la Direzione Giustizia, Libertà e Sicurezza della Commissione europea, il Governo italiano ha contribuito alla finalizzazione del Patto europeo per l'immigrazione e l'asilo, adottato dal Consiglio europeo il 16 ottobre 2008 e all'elaborazione della Dichiarazione sull'Integrazione, approvata dai rappresentanti degli Stati membri il 4 novembre 2008 a Vichy.

### **I.3. Il consolidamento del mercato interno**

Il processo di rafforzamento del mercato interno si è sviluppato nel corso del 2008 attraverso due principali canali di attività: la semplificazione normativa e la realizzazione del Sistema informativo IMI.

#### **I.3.1. Migliorare l'ambiente giuridico per i cittadini e le imprese: legiferare meglio**

##### **Ambito europeo**

Il miglioramento della normativa costituisce, dal 2005, parte integrante della Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione: la semplificazione normativa, la qualità della legislazione e l'analisi di impatto concorrono a creare, insieme alla semplificazione degli adempimenti amministrativi a carico dei cittadini e delle imprese, le basi per accrescere la competitività. Si tratta di temi che da tempo rappresentano obiettivi strategici della Commissione, nella prospettiva di una loro condivisione da parte di tutte le Istituzioni dell'Unione europea e degli Stati membri, rafforzati recentemente da nuovi elementi contenuti nello "*Small Business Act*" per l'Europa sotto il profilo del miglioramento della regolamentazione. (cfr. Cap. I.6)

Il programma "Legiferare meglio" è da tempo al centro della strategia di riforma economica della Commissione. L'obiettivo è che tutte le nuove iniziative siano della massima qualità ed assicurino una semplificazione del *corpus* attuale della legislazione europea, rafforzando ulteriormente, in questo modo, quella competitività delle industrie

continentali che si è andata sviluppando nel quadro di un mercato interno che sostituisce 27 diversi quadri regolamentari nazionali.

Il secondo “esame strategico” dell’iniziativa “Legiferare meglio”, presentato dalla Commissione il 30 gennaio 2008, annovera i risultati ottenuti finora e annuncia un insieme di nuove misure.

Tra le proposte di semplificazione già adottate figura l’area dei pagamenti unica nell’Unione europea. Inoltre, il nuovo Codice doganale elettronico senza supporto cartaceo (“dogana elettronica”) permetterà lo scambio di dati fra autorità pubbliche e imprese, snellendo le procedure doganali con sistemi automatizzati e interconnessi ed imprimendo uno slancio al commercio internazionale. Il programma di semplificazione comprende circa 164 iniziative che riguardano tutti gli ambiti riservati alle politiche comunitarie. Dal 2005, sono state adottate disposizioni o elaborate proposte volte ad eliminare dall’*acquis* comunitario circa 2.500 atti obsoleti.

L’importo stimato dei risparmi per le imprese europee è di 500 milioni di euro, grazie alla riduzione dei gravami burocratici, dopo l’adozione di cinque azioni rapide (*fast track actions*), nel 2007, con un risparmio ulteriore di 800 milioni di euro a breve termine.

La Commissione ha presentato, prima del Consiglio europeo di primavera 2008, un’altra serie di 16 proposte di azioni rapide in settori come la riduzione degli obblighi di informazione sulle concentrazioni e scissioni di piccole imprese, nonché nel settore del trasporto merci.

Dal 2003, la Commissione ha completato e pubblicato 284 valutazioni di impatto e una sintesi (*executive summary*) è disponibile in tutte le lingue ufficiali. Solo nel 2008 ne sono state previste più di 180.

L’azione dell’Esecutivo comunitario è migliorata grazie al metodo sviluppato in senso al “Comitato di analisi d’impatto indipendente” (*Impact Assessment Board*), costituito alla fine del 2006 dalla Commissione, il quale raccoglie ed esprime pareri sugli studi di impatto. Sulla base di questi contributi, la Commissione ha rivisto il suo approccio in materia e sviluppato nuove linee guida di orientamento e di sostegno.

Il Piano d’azione proposto dalla Commissione per ridurre del 25%, entro il 2012, i costi gravanti sulle imprese europee è un obiettivo ambizioso, ma realistico, avallato, nel 2007, anche dal Consiglio europeo che ha invitato gli Stati membri a fissare obiettivi con un livello di ambizione comparabile, invito già seguito da quasi la metà degli Stati membri, compresa l’Italia.

Nel 2008 sono stati presentati altri provvedimenti volti a semplificare, tra l'altro, non solo le attuali norme sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche per agevolare l'osservanza degli obblighi ambientali da parte dei fabbricanti, rivenditori e consumatori, ma anche il quadro normativo in materia di biocidi. Verranno inoltre abrogate una cinquantina di direttive tecniche nel settore automobilistico per sostituirle, eventualmente, con riferimenti ai regolamenti UNECE (Commissione economica europea delle Nazioni Unite). Verranno alleggeriti, inoltre, gli obblighi in materia di rapporti statistici degli operatori economici (Intrastat), a vantaggio delle piccole e medie imprese e consolidati ed estesi i settori nei quali le autorità nazionali, regionali e locali possono erogare aiuti senza bisogno dell'accordo preventivo della Commissione e, a tal fine, verrà semplificato il regolamento generale di esenzione per categoria in materia di aiuti di Stato.

Le prossime tappe da affrontare nel breve periodo, sulla base delle indicazioni del Consiglio "Competitività" che ha approvato il 29 maggio 2008 un progetto di Conclusioni con le indicazioni per la Commissione, sono: utilizzare metodi di consultazione più ampi ed innovativi per quanto riguarda l'analisi d'impatto della legislazione; raccogliere dati sugli impatti nazionali e regionali; lavorare in collaborazione più stretta con i destinatari interessati. Il Consiglio ha inoltre chiesto alla Commissione di fare in modo che le analisi d'impatto comportino uno studio approfondito dei costi amministrativi, per prevenire ogni onere inutile.

La Presidenza Ceca si è detta interessata a promuovere ulteriori passi per l'approvazione delle iniziative ed a sostenere lo scambio di esperienze e di esempi di buone pratiche nella pubblica amministrazione dei Paesi dell'Unione europea, soprattutto nell'ambito dell'introduzione di dispositivi elettronici nei processi amministrativi pubblici, preparando i lavori del Consiglio sulla terza Revisione strategica del miglioramento della regolamentazione.

Per quanto riguarda poi nello specifico il **Pacchetto di semplificazione del diritto societario e statuto della società privata europea (SPE)**, nel corso del 2008, sotto Presidenza prima slovena e poi francese, sono state portate avanti le seguenti iniziative di semplificazione:

- Proposta di direttiva del Parlamento e del Consiglio di modifica della direttiva 68/151/CEE del Consiglio (I direttiva) e della direttiva 89/666/CEE del Consiglio (XI



direttiva) sugli obblighi di pubblicazione e traduzione di alcune forme di società. La proposta prevede:

a) un obbligo minimo di pubblicazione di alcuni atti delle società (atto costitutivo, statuto, modifiche successive) mediante l'utilizzo di mezzi elettronici;

b) il reciproco riconoscimento della certificazione della traduzione richiesta per alcuni documenti se effettuata da un soggetto abilitato ai sensi delle norme in materia di certificazione vigenti in uno Stato membro. Gli Stati membri non possono imporre altri obblighi a carico delle imprese..

- Proposta di direttiva del Parlamento e del Consiglio di modifica delle direttive del Consiglio 77/91/CEE (II direttiva), 78/855/CEE (III direttiva) e 82/891/CEE (VI direttiva) e della direttiva sempre del Consiglio 2005/56/CE sulla documentazione richiesta in caso di fusioni e scissioni. Sulla base di una proposta di compromesso preparata dalla Presidenza francese, essa prevede la nomina di un esperto indipendente per le scissioni di società e ai costi delle modalità di fusione, volta ad informatizzare alcuni adempimenti relativi alle comunicazioni societarie in materia di fusioni e scissioni.

- Proposta di direttiva del Parlamento e del Consiglio di modifica delle direttive 78/660/CEE (IV direttiva) e 83/349/CEE (VII direttiva) sugli obblighi di pubblicità per le imprese medie e l'obbligo di conti consolidati. Sono previste ulteriori misure di esenzione per le società medie (le piccole lo sono già). Le modifiche sui conti consolidati chiariscono l'interazione con i principi contabili internazionali IAS/IFRS.

Dal canto suo la Commissione europea ha presentato il 25 giugno 2008, sulla base dell'art. 308 del Trattato CE (adozione all'unanimità), una proposta di regolamento del Consiglio recante lo Statuto della Società Privata Europea (SPE), che si inquadra nell'ambito dello *Small Business Act*. (cfr.par.I.6). L'obiettivo perseguito è quello di mettere a disposizione delle piccole e medie imprese (PMI), una nuova forma societaria uniforme in tutti gli Stati Membri così da ridurre i costi di creazione e di gestione e da favorire lo sviluppo delle attività economiche transfrontaliere. La SPE dovrebbe essere utilizzabile esclusivamente per le società non quotate (c.d. "chiuse").

### **Ambito nazionale**

Il Governo italiano ha ribadito il proprio sostegno alle politiche di *Better Regulation* in ambito europeo, sottolineando l'importanza di puntare su un approccio maggiormente integrato nelle tre principali aree di miglioramento della qualità della regolazione: quella della riduzione

degli oneri amministrativi, quella della semplificazione normativa e amministrativa, anche attraverso le procedure di digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni e strumenti quali i c.d. sportelli unici, e quella dell'analisi di impatto. Sullo sfondo vi è la convinzione che la qualità della regolazione costituisca una leva fondamentale per accrescere la competitività e favorire lo sviluppo economico, a vantaggio soprattutto delle piccole e medie imprese.

In tal senso, il Governo ha sostenuto, nell'ambito delle misure per far fronte alla crisi economico e finanziaria a livello mondiale previste nelle conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles dell'11-12 dicembre 2008, la previsione del proseguimento di una riduzione generale e considerevole degli oneri amministrativi che gravano sulle imprese.

Pertanto, il Governo ha condiviso la nuova enfasi posta dal Consiglio, durante la Presidenza francese, al tema dell'accesso al diritto, trattandosi di una dimensione essenziale della *Better Regulation*, come previsto dall'Accordo interistituzionale "Legiferare Meglio" tra la Commissione, il Consiglio ed il Parlamento Europeo del 2003.

L'attività del Governo in materia di miglioramento della regolazione ha il suo fulcro nel Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per gli anni 2009-2013, approvato nel giugno 2008, che pone la semplificazione al centro dell'azione di Governo. In tale contesto, appare di grande rilievo politico la creazione di un Ministro per la Semplificazione normativa, cui viene affidata la guida strategica delle politiche di semplificazione e di riforma dell'ambiente normativo.

L'attività di semplificazione ha trovato una sua concretizzazione nel decreto-legge del 25 giugno 2008 n. 112 concernente "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria" convertito nella Legge del 6 agosto 2008 n. 133, che contiene importanti misure, prima fra tutte l'abrogazione di un consistente numero (3370) di leggi inutili o obsolete. Tale opera di riduzione dello *stock* normativo esistente è proseguita con il decreto-legge n.200 del 22 dicembre 2008, recante "Misure urgenti in materia di semplificazione normativa", che si è concentrato sulle fonti normative anteriori al 1948, con l'individuazione di oltre 28.000 leggi da abrogare. Dopo tali abrogazioni è proseguita l'attuazione dello strumento del c.d. "taglia leggi", in collaborazione con i Ministeri di settore, come previsto dall'art. 14 della legge n.246 del 2005, che, da un lato, consente il riordino e la sistemazione organica della legislazione vigente e, dall'altro, prevede la possibilità di semplificare procedimenti, liberalizzare settori e riorganizzare strutture.

La manovra economica varata dal Governo nel giugno del 2008 contiene ulteriori misure di semplificazione, finalizzate alla riduzione degli oneri per cittadini e imprese, tra cui lo

strumento del c.d. taglia-oneri (art. 25 del decreto legge n.112) che prevede l'obbligo per le singole amministrazioni statali di predisporre "piani", finalizzati alla riduzione degli oneri per i cittadini e le imprese e fissa, per la prima volta in via normativa, l'obiettivo di riduzione degli oneri amministrativi del 25% entro il 2012 in ambito statale, come già previsto dal Consiglio europeo del marzo 2007.

Inoltre, in linea con le azioni proposte dalla Commissione europea nella Comunicazione *European Economic Recovery Plan* del 26 novembre 2008, il Governo ha approvato il decreto-legge del 29 novembre 2008, n.185 recante "Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale", nel quale sono contenute ulteriori misure di semplificazione che puntano: da un lato, ad una riduzione delle tariffe per l'anno 2009, volta a contenere gli oneri finanziari a carico dei cittadini e delle imprese, attraverso un regime agevolato (sospensione dell'efficacia degli incrementi tariffari per l'anno 2009, sospensione del sovrapprezzo sui pedaggi autostradali e agevolazioni sulle tariffe elettriche e sull'utenza del gas) e la semplificazione dei meccanismi di determinazione del prezzo dell'energia elettrica; dall'altro, ad una riduzione dei costi amministrativi, attraverso misure finalizzate a favorire non solo l'impresa e i professionisti, ma anche il privato cittadino. (cfr. Parte I, Sezione II, Cap. III)

Infine, per quanto concerne il tema dell'accesso al diritto, si è riattivato il progetto "Normattiva", finalizzato a consentire la ricerca e la consultazione gratuita della normativa vigente da parte dei cittadini, e a realizzare un servizio pubblico che offra alla politica di riordino della legislazione quelle infrastrutture tecnologiche di base, considerate essenziali per la modernizzazione delle pubbliche amministrazioni.

### **I.3.2. Il Sistema informativo del mercato interno (IMI)**

Il Sistema informativo IMI (*Internal Market Information*), finalizzato alla realizzazione di alcuni obiettivi importanti connessi al rilancio della Strategia di Lisbona, al programma "Legiferare meglio" e agli obiettivi dell'iniziativa *e-Government* per il 2010, è uno strumento elettronico che offre un sistema di scambio di informazioni (con possibilità di ricerca multilingue), in grado di rendere più efficace la cooperazione amministrativa tra gli Stati membri nell'attuazione della legislazione del mercato interno. Grazie a tale sistema, un'autorità competente in uno Stato membro può generare una richiesta (nella propria lingua) basandosi su un set di questioni predefinito ed inviarla mediante il sistema all'autorità omologa in un altro Stato membro. L'autorità competente consultata, vedrà la



richiesta nella propria lingua e potrà inviare la risposta all'autorità richiedente tramite il sistema.

L'utilizzo di *internet* è protetto dal protocollo (formato e sequenza del messaggio) *https* (*HyperText Transfer Protocol Secure*) che consente l'invio di pacchetti criptati, decifrabili solo dal gestore del server che rilascia la chiave al generatore del messaggio. Nel 2008 la fase sperimentale è entrata a regime permettendo al Sistema IMI di fungere da meccanismo di assistenza per le disposizioni in materia di assistenza reciproca della direttiva 2005/36/CE, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali.

Più precisamente, il perfezionamento del progetto-pilota di rete nazionale si è sviluppato con l'inserimento nel Sistema IMI, in due fasi sperimentali successive, dei riconoscimenti professionali relativi a quattro professioni (medico, farmacista, infermiere, commercialista), con l'estensione dei riconoscimenti professionali relativi ad altre sette professioni (architetti, insegnanti scuole secondarie, infermieri, ostetriche, veterinari, dentisti, tecnici di radiologia), previste dalla direttiva 2005/36/CE, in modo da rafforzare la cooperazione amministrativa con lo scambio di informazioni tra autorità competenti degli Stati membri tramite procedure elettroniche.

A partire dal 2009 il Sistema IMI sarà utilizzato anche per le disposizioni in materia di cooperazione amministrativa della direttiva n. 2006/123/CE del 12 dicembre 2006 del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno. Nel 2009 infatti, proseguirà la terza fase sperimentale, iniziata nel dicembre 2008, durante la quale verranno approntate sulla rete quelle funzionalità che ne permetteranno l'utilizzo per la cooperazione amministrativa, in attuazione della direttiva servizi. La fase sperimentale dell'applicazione del *software* IMI, si concentrerà sui seguenti settori specifici: servizi applicati all'edilizia ed al suo indotto, agenzie immobiliari, agenzie di viaggi, servizi di catering, professioni di veterinario ed architetto.

A livello nazionale emerge la necessità di costruire un'architettura organizzativa di risorse umane, rafforzata da una base normativa nazionale, inserita nella Legge comunitaria 2008, per supportare l'attività di fornitura delle informazioni in rete. L'organizzazione del *back-office* dovrebbe basarsi su un sistema condiviso di *governance* Stato-Regioni sostenuto da una cabina di regia e da un sistema di rete interna, coordinato dalla Presidenza del Consiglio.

#### 1.4. Appalti Pubblici

Nel settore degli appalti l'attività del Governo si è concentrata nel 2008, per quanto riguarda la fase ascendente, sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul coordinamento delle procedure di aggiudicazione di alcuni appalti pubblici di lavori, forniture e servizi nel campo della difesa e della sicurezza. E' proseguito, infatti, nell'ambito del Gruppo di lavoro Appalti pubblici del Consiglio dell'Unione europea l'esame della proposta di direttiva presentata dalla Commissione europea nel dicembre 2007 nel contesto del "pacchetto difesa". Dopo l'accordo definitivo raggiunto in sede di COREPER, il Parlamento europeo ha approvato il testo della posizione comune del Consiglio in prima lettura il 14 gennaio 2009.

Obiettivo principale della direttiva è la definizione di un adeguato quadro normativo per la graduale realizzazione di un mercato europeo della difesa e della sicurezza, al fine di rafforzare la base industriale e tecnologica della difesa in Europa e sviluppare le capacità militari necessarie per l'attuazione della Politica europea di sicurezza e difesa. L'impostazione del provvedimento è quella di mantenere l'"*acquis*" della direttiva quadro in materia di appalti pubblici (direttiva 18/2004/CE), prevedendo, peraltro, una serie di esclusioni specifiche dalla disciplina generale, tenuto conto della specificità del settore regolamentato.

Le principali disposizioni introdotte dalla direttiva concernono:

- l'inclusione nel campo di applicazione della direttiva del settore della "sicurezza", al fine di assicurare un'adeguata tutela anche agli acquisti di prodotti sensibili non militari, ma legati alla "sicurezza", divenuti particolarmente importanti nel contrasto delle nuove minacce terroristiche;
- l'innalzamento dell'importo della soglia per gli appalti pubblici di forniture e servizi (quella per i lavori rimane invariata) a 412.000 Euro, rispetto alla soglia attualmente prevista per gli appalti ordinari;
- nel caso di appalti pubblici che comportano informazioni classificate (le informazioni cioè che, a tutela dell'interesse nazionale, richiedono protezione contro un utilizzo inappropriato) la possibilità per l'Amministrazione aggiudicatrice di inserire nei documenti relativi all'appalto alcune misure e requisiti necessari per garantire la sicurezza di tali informazioni;