

CAPITOLO II

GLI ORIENTAMENTI E LE PRIORITÀ NAZIONALI IN RELAZIONE ALLE POLITICHE E AGLI ATTI DELL'UNIONE

1. MERCATO INTERNO E COMPETITIVITA'

1.1 Rilancio del mercato interno

Con la comunicazione sul *Single Market Act*, presentata il 13 aprile 2011, la Commissione europea ha formulato le sue proposte per completare il mercato interno, colmando le lacune già individuate nel Rapporto Monti "Una nuova strategia per il mercato unico" e nella Relazione dell'europarlamentare Grech sulla creazione di un mercato unico per i consumatori e i cittadini, entrambi pubblicati nel 2010.

La Commissione identifica dodici "leve" per rafforzare il mercato interno, rilanciare la crescita sostenibile, intelligente e inclusiva, e rafforzare la fiducia dei cittadini.

In particolare, si tratta di:

- favorire l'accesso al finanziamento per le piccole e medie imprese (PMI);
- agevolare la mobilità dei cittadini, in particolare semplificando il riconoscimento delle qualifiche professionali;
- tutelare i diritti di proprietà intellettuale, in particolare istituendo un regime unitario di tutela dei brevetti e un sistema unificato di composizione delle relative controversie;
- rafforzare la tutela dei consumatori, attraverso il ricorso a procedure rapide di risoluzione extragiudiziale delle controversie, incluse quelle relative al commercio online;
- promuovere il mercato unico dei servizi, estendo ad essi il sistema europeo di normalizzazione;
- sviluppare le reti infrastrutturali energetiche, di trasporto e delle telecomunicazioni;
- realizzare il mercato unico digitale, garantendo il riconoscimento reciproco dell'identificazione e autenticazione elettronica e semplificando l'utilizzo della firma digitale;
- favorire lo sviluppo dell'imprenditoria sociale, in particolare mediante la promozione dei fondi d'investimento solidale;
- adeguare la legislazione fiscale dell'Unione europea, aggiornando, tra l'altro, la direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici;
- salvaguardare la coesione sociale, in particolare nel quadro della legislazione in materia di distacco dei lavoratori e di libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi;
- semplificare la regolamentazione delle imprese, in via prioritaria in materia di norme contabili, riducendo gli oneri amministrativi soprattutto per le PMI;

- aggiornare il quadro normativo degli appalti pubblici, semplificandolo e facilitandone l'accesso alle PMI.

Numerose iniziative legislative sono state presentate già nel 2011. Nel corso del 2012 la Commissione proseguirà l'opera di elaborazione e presentazione delle proposte. Il Governo italiano sostiene gli sforzi della Commissione per la compiuta realizzazione del mercato unico, e ritiene opportuno definire una *roadmap* di misure chiare da adottare entro scadenze precise a partire dal 2012, per favorire la crescita e l'occupazione nell'interesse dei cittadini dell'Unione europea. È necessario, inoltre, un monitoraggio rafforzato dell'attuazione della legislazione per il mercato unico, tramite una valutazione dei progressi effettivamente conseguiti dagli Stati membri. Al riguardo, già il Consiglio europeo del 28 e 29 giugno 2012 costituirà l'occasione per rinnovare l'impegno politico su questo tema.

1.2 Libera circolazione di persone, merci e servizi

L'Unione europea sta concentrando la propria attenzione sul **settore dei servizi**. Ai fini del rafforzamento del mercato interno è, infatti, necessario completare e attuare rapidamente la legislazione dell'Unione in tale settore.

I servizi rappresentano quasi i quattro quinti dell'economia europea e occorre agire urgentemente, sia a livello nazionale che europeo, per rimuovere le restrizioni che ostacolano l'accesso ai mercati e la libera concorrenza, e per affermare il principio del reciproco riconoscimento all'interno del mercato unico. Una tappa importante sarà il Rapporto della Commissione sullo stato di attuazione della direttiva "Servizi" nei diversi Stati membri, incisivamente sollecitato dal Governo italiano, la cui presentazione è prevista per il mese di giugno 2012. Il rapporto dovrà misurare l'impatto economico delle trasposizioni, esaminare il recepimento della direttiva sotto il profilo giuridico e verificare lo stato di attuazione dello Sportello unico.

La Commissione presenterà altresì, tra la fine di aprile e maggio 2012, gli esiti delle analisi di performance effettuate sui tre settori dove sono state riscontrate importanti difficoltà di attuazione: l'edilizia, il turismo e i servizi alle imprese. Il Governo ha trasmesso le informazioni richieste alla Commissione, che presenterà le sue conclusioni al Consiglio.

La Commissione ha anche preannunciato l'adozione, entro la fine di settembre 2012, di una Comunicazione che conterrà indicazioni per ulteriori misure intese a migliorare il funzionamento del mercato dei servizi. La Comunicazione, negli intendimenti della Commissione, si concentrerà soprattutto sugli ostacoli e sulle restrizioni presenti negli ordinamenti nazionali, tra cui le norme che impongono una forma giuridica per l'accesso e l'esercizio di un'attività di servizi, i vincoli relativi alla detenzione del capitale di una società, nonché l'obbligo di assicurazione per le prestazioni transfrontaliere.

Tra le altre iniziative in corso si segnalano in particolare quelle relative al riconoscimento delle qualifiche professionali, all'armonizzazione del diritto societario e il cosiddetto pacchetto "armonizzazione tecnica", che è uno dei cardini del "*Single Market Act*".

1.2.1 Riconoscimento delle qualifiche professionali

In data 19 dicembre 2011 la Commissione europea ha presentato la proposta di modifica della direttiva 2005/36/CE, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali. Tra i profili sensibili si segnalano, in particolare, l'istituzione di una tessera professionale e le criticità conseguenti alla sua introduzione nei singoli Stati membri, la possibilità di estensione della direttiva

2005/36/CE a nuove professioni (ad esempio i notai), le nuove piattaforme comuni. Il Consiglio intenderebbe arrivare a un accordo politico sulla proposta entro la fine del 2012.

Il Governo effettuerà il necessario coordinamento tra le Amministrazioni competenti e con tutte le parti interessate (ordini/associazioni), per elaborare una posizione italiana comune. In merito, il Governo ha avviato sul sito web del Dipartimento per le Politiche europee una consultazione pubblica.

Tra le novità previste dalla nuova direttiva "Qualifiche" vi è anche la proposta di utilizzare gli sportelli unici (PSC) stabiliti nella direttiva "Servizi", come punti di accesso anche per i servizi professionali, qualora lo svolgimento dell'attività richieda il previo riconoscimento della qualifica professionale (estendendo in tal modo il campo di operatività degli sportelli unici anche a categorie non contemplate dalla direttiva "Servizi", quali ad esempio i professionisti del settore sanitario). In virtù di questa novità, i professionisti potranno rivolgersi a una singola struttura per tutte le procedure amministrative correlate allo stabilimento o alla prestazione di servizi.

1.2.2 Armonizzazione diritto societario

Le norme europee in materia di diritto societario costituiscono un elemento fondamentale del mercato interno. Nel corso degli ultimi 40 anni il diritto societario dell'UE ha registrato una notevole evoluzione, l'armonizzazione della legislazione ha riguardato in particolare: la tutela degli interessi di azionisti e di terzi, la costituzione e il mantenimento del capitale delle società per azioni, le offerte pubbliche di acquisto, la pubblicità delle succursali, le fusioni e scissioni, le norme minime per le società a responsabilità limitata con un unico socio, i diritti degli azionisti e settori correlati, come rendicontazione finanziaria e norme contabili. Inoltre, un notevole sforzo è stato rivolto a diverse forme giuridiche europee, come la Società europea (SE), il Gruppo europeo di interesse economico (GEIE), la Società cooperativa europea (SCE).

Recentemente l'adozione di atti normativi dell'UE in materia di diritto societario si è, tuttavia, rivelata più complessa, come dimostrano le difficoltà incontrate da alcune iniziative di semplificazione e dalla proposta di statuto della Società privata europea (SPE). In considerazione dell'aumento delle attività transfrontaliere delle imprese, la Commissione ha avviato alla fine del 2010 un apposito esercizio di riflessione, con la creazione di un gruppo *ad hoc* formato da personalità di spicco del mondo universitario. Il gruppo ha presentato alla Commissione una relazione contenente una serie di raccomandazioni riguardo alle azioni da intraprendere. La relazione è stata discussa in occasione di una conferenza pubblica tenuta a Bruxelles a maggio 2011. Inoltre, nel corso del 2011 la Commissione europea ha presentato un Libro Verde sulla corporate governance delle società quotate sul quale è stata svolta una consultazione pubblica.

Gli orientamenti esposti nei documenti appena citati non hanno ancora dato luogo alla formulazione di vere e proprie proposte legislative. Si auspica, comunque, una stretta integrazione fra le future proposte legislative afferenti alla corporate governance, provenienti dal suddetto Libro Verde, e quelle concernenti le nuove priorità di armonizzazione nel campo del diritto societario.

In materia di contabilità societaria, la Commissione ha presentato 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). Si tratta di semplificare gli obblighi relativi alla redazione dei bilanci annuali e consolidati, riducendone i connessi costi, e di giungere ad un

grado di armonizzazione maggiore tra le legislazioni degli Stati membri. L'intervento della Commissione, nello specifico, riguarda:

- la riduzione dei costi amministrativi, tramite una generalizzata semplificazione degli adempimenti ed una semplificazione nei principi e nei criteri valutativi per tutte le società di capitali, indipendentemente dalle loro dimensioni;
- l'aumento del livello di confrontabilità tra i bilanci delle società europee, mediante una sostanziale riduzione delle disposizioni il cui recepimento è lasciato alla discrezionalità degli Stati membri. Inoltre, per le società che in base a parametri dimensionali ed occupazionali rientrano nella categoria delle c.d. *small companies*, è prefissato il conseguimento di un livello di armonizzazione massimo attraverso la definizione di un contenuto informativo uniforme a livello europeo;
- la definizione di un particolare regime d'informativa per quelle società che operano nel settore estrattivo o siano dedite allo sfruttamento delle risorse forestali (*country by country reporting*). La divulgazione dei pagamenti, effettuati da queste società a favore delle autorità dei Paesi terzi presso cui operano, dovrebbe consentire un più trasparente ed efficiente utilizzo delle risorse finanziarie da parte dei governi che le ottengono, per effetto dell'implicito dovere di renderne conto alle rispettive società civili.

Sul tema è già stato avviato il negoziato in sede di Consiglio. In merito ai possibili sviluppi, verosimilmente si dovrebbe giungere ad un accordo definitivo entro la fine del 2012. La proposta della Commissione appare nel complesso condivisibile. La struttura del sistema economico italiano si caratterizza per un elevato numero di imprese di piccole dimensioni che, nell'ottica della proposta della Commissione, dovrebbero essere quelle maggiormente avvantaggiate dalla nuova disciplina in materia di bilancio. Permane, tuttavia, l'esigenza di approfondimenti tecnici ed eventuali aggiustamenti del testo, al fine di contemperare l'esigenza di ridurre i costi amministrativi con quella di assicurare una piena, effettiva e trasparente informativa da parte dei soggetti economici.

1.2.3 Armonizzazione tecnica

Il pacchetto "armonizzazione tecnica" rappresenta uno dei cardini del Single Market Act. Esso è incluso, inoltre, tra le "iniziative faro" (*Flagship initiatives*) previste dalla Strategia Europa 2020.

La Commissione, unitamente alla Comunicazione del 1° giugno 2011 su una visione strategica per le norme europee, ha presentato al Consiglio una proposta di regolamento volta a codificare la disciplina dell'Unione europea in materia. La proposta contiene misure volte a migliorare l'attuale sistema, in particolare per quanto riguarda la programmazione annuale dei lavori della Commissione, in collaborazione con gli Stati membri; l'inclusione degli *stakeholders* (con specifica attenzione alle PMI) nelle procedure; l'estensione della standardizzazione al settore dei servizi; le specificazioni tecniche nel settore ICT.

Occorre, altresì, evidenziare che l'influenza europea sul sistema degli standard internazionali è rilevante, benché si sia registrata una sua diminuzione in presenza dell'emergere di nuovi Paesi quali Cina e India. Il legame tra gli organismi europei e quelli internazionali (ISO e IEC) appare dunque importante per la creazione di un mercato globale effettivo. Se, da un lato, l'Unione europea (insieme all'EFTA) è impegnata ad applicare gli standard internazionali

ritirando le norme europee divergenti, dall'altro lato, in quanto pioniera nello sviluppo di alcuni nuovi tipi di prodotti, servizi e tecnologie commercializzabili, essa può utilizzare il proprio vantaggio competitivo proponendo standard che possano essere adottati dagli altri Paesi. Iniziato nel mese di luglio 2011 in seno al Consiglio, l'esame della proposta continuerà nel corso dell'anno 2012 con l'obiettivo di chiudere il pacchetto entro l'anno.

In materia di metrologia legale il Governo assicurerà la partecipazione ai lavori della Commissione relativi alla sorveglianza del mercato, nonché alla gestione degli "Smart meters" e "Smart Grids". Il Governo seguirà, altresì, l'esame presso il Consiglio dell'Unione europea delle proposte di aggiornamento delle direttive relative agli strumenti per pesare a funzionamento non automatico.

Con riferimento all'armonizzazione della legislazione concernente l'omologazione dei veicoli stradali (tre regolamenti su veicoli a motore e loro rimorchi, veicoli a due o tre ruote e veicoli agricoli), la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'omologazione dei veicoli a motore a due o tre ruote e dei quadricicli e alla vigilanza del mercato, è all'esame del Parlamento europeo, dove è stata oggetto di numerose proposte di emendamento. Al riguardo, si evidenziano, sul piano nazionale, la Risoluzione della XIV Commissione del Senato del 7 dicembre 2010 (doc XVIII bis n. 26) e il parere della IX Commissione della Camera del 31 maggio 2011, che esprimono una valutazione positiva sulla proposta di regolamento. In particolare, quest'ultima raccomanda, "ai fini del miglioramento della sicurezza, un aumento della massa dei quadricicli leggeri, di valutare la possibile introduzione nell'Unione europea di «prove di crash» o metodi alternativi di verifica dei componenti preposti alla sicurezza passiva del veicolo, di prevedere una gradualità nell'introduzione delle nuove caratteristiche dei veicoli, al fine di dare ai costruttori e ai fornitori il tempo necessario per la transizione, in modo da evitare che un aumento dei prezzi, specialmente per i veicoli del segmento più basso, renda più difficile il rinnovo del parco veicoli, con effetti negativi sull'ambiente e la sicurezza, l'industria e l'occupazione; di tenere costantemente informato il Parlamento sull'andamento dei lavori in ambito europeo, con particolare riferimento ai progetti di atti delegati che dovranno essere adottati". Anche riguardo alla proposta di regolamento sui veicoli agricoli o forestali, una Risoluzione della XIV Commissione del Senato del 7 ottobre 2010 ha espresso una valutazione positiva.

Il gruppo di lavoro sull'armonizzazione tecnica del Consiglio provvederà ad esaminare l'intero dossier sotto la presidenza danese. Si segnala che l'adozione dei suddetti regolamenti "in prima lettura" tra Parlamento europeo e Consiglio sarà possibile se le due istituzioni dimostreranno in sede di trilogio una certa flessibilità su taluni punti di sostanza che sono di interesse anche per l'Italia. Al riguardo il Governo assicurerà la partecipazione ai tavoli negoziali del Consiglio, tenendo nella dovuta considerazione le indicazioni pervenute dal Parlamento nazionale.

E' da segnalare, infine, la proposta di regolamento relativo al livello sonoro dei veicoli a motore, presentata dalla Commissione europea il 9 dicembre 2011, che definisce nuovi e più rigorosi limiti del rumore emesso dagli autoveicoli. Il tema dovrebbe essere esaminato dal Consiglio sotto presidenza danese. Anche su questo dossier il Governo assicurerà la partecipazione ai tavoli negoziali del Consiglio, tenendo in debita considerazione le indicazioni pervenute dalle Camere.

1.3 Regolamentazione dei mercati finanziari

Sul fronte della regolamentazione dei mercati finanziari, l'intensa attività normativa che ha preso avvio a seguito della crisi finanziaria continuerà anche nel corso del 2012. Il Governo dedica grande attenzione agli sviluppi in corso, tenuto conto della loro importanza ai fini della stabilizzazione e del buon funzionamento dei mercati finanziari.

1.3.1 Strumenti derivati

Per quanto concerne la proposta di regolamento **EMIR** (*European Market Infrastructures Regulation*), sugli strumenti derivati OTC (*over the counter*), il Governo è impegnato nelle fasi conclusive del negoziato. In linea con quanto convenuto il 26 settembre 2009 nel vertice di Pittsburgh dai leader del G20, al fine di prevenire i rischi sistemici, il regolamento tende ad assicurare che tutti i contratti OTC standardizzati siano compensati mediante controparte centrale e che i contratti derivati OTC siano segnalati a repertori di dati sulle negoziazioni (Trade Repositories – TRs).

Si evidenzia, inoltre, la revisione in corso della direttiva 2004/39/CE MIFID – Market in Financial Instruments Directive, mediante una proposta di rifusione relativa ai mercati degli strumenti finanziari e una proposta di regolamento sui mercati degli strumenti finanziari, e che modifica il regolamento EMIR sugli strumenti derivati OTC, le controparti centrali e i repertori di dati sulle negoziazioni, presentate ad ottobre 2011.

La revisione della MIFID è parte essenziale delle riforme strutturali finalizzate a creare un sistema finanziario più sicuro, solido, trasparente e responsabile, migliorandone l'integrazione, la competitività e l'efficienza. Rientra nell'ambito degli impegni del G20 affrontare le parti più "opache" e meno regolamentate del sistema finanziario, in particolare quelle relative ai segmenti di mercato *over the counter*; inoltre vengono posti ulteriori obiettivi, come quelli di prevenire possibili ostacoli al funzionamento dei mercati equity (in genere, azionari) dell'Unione, di rafforzare ulteriormente gli standard europei di investor protection e, infine, di limitare al massimo gli spazi di applicazione discrezionale della normativa lasciati agli Stati membri al fine di evitare possibili arbitraggi regolamentari. Il Governo è impegnato nelle prime fasi del negoziato presso il Consiglio, iniziato lo scorso novembre. È probabile che già nel primo semestre del 2012 si giunga ad un testo di compromesso e a all'avvio della successiva fase di trilogia interistituzionale.

1.3.2 Agenzie di rating e sistemi di indennizzo degli investitori

Nel settore delle **agenzie di rating del credito** la Commissione europea ha presentato un regolamento, che emenda la regolamentazione esistente (CRA II - *Credit Rating Agency II*), ed una proposta di direttiva, che modifica due direttive in vigore: la 2009/65/CE in materia di taluni organismi d'investimento collettivo in valori mobiliari (OICVM) e la 2011/61/UE sui gestori di fondi di investimento alternativi (GFIA). Il regolamento (CE) n. 1060/2009 relativo alle agenzie di rating del credito (cosiddetto *CRA I*), che è entrato pienamente in applicazione il 7 dicembre 2010, impone alle agenzie di rating del credito di rispettare norme di condotta rigorose per attenuare possibili conflitti di interesse e garantire che i rating e il processo di rating siano di elevata qualità e sufficiente trasparenza. Il predetto regolamento è stato di recente emendato (in CRA II) al fine di assegnare direttamente alla neocostituita ESMA (AESFM, Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati) la funzione di vigilanza diretta e il conseguente potere sanzionatorio sulle CRA. La proposta

contiene misure volte a evitare l'eccesso di affidamento da parte delle istituzioni finanziarie sui *rating* esterni e indurre le stesse a fare in proprio l'accertamento del rischio di credito, secondo il principio dell'investimento responsabile. Sono previste anche modifiche attinenti ai *sovereign rating* e la responsabilità civile nei confronti degli investitori (che potranno esperire nei tribunali nazionali azioni di responsabilità, per dolo o colpa grave), laddove la violazione del regolamento da parte delle agenzie causi un danno all'investitore che si è affidato al *rating* non corretto). Infine, sono previste modifiche in direzione di una maggior trasparenza delle commissioni (*fee*) per i *rating* e una maggiore competitività del settore. Riguardo a tale ultimo aspetto, da più parti e, in particolare, dal Parlamento europeo era stata manifestata la preoccupazione per gli effetti della carente competizione sulla qualità dei *rating*. Tra i correttivi ipotizzati dalla Commissione, vi erano il potenziamento delle attività di *rating* svolte direttamente dalle Banche centrali degli Stati membri e la creazione di un'agenzia di *rating* europea indipendente (di natura pubblica o meno). Al momento questa indicazione non è più presente nella proposta in discussione. Su questo tema si segnala la Risoluzione della VI Commissione permanente Finanze della Camera dei deputati, approvata il 27 luglio 2011. Il Governo è impegnato nelle prime fasi del negoziato presso il Consiglio, con l'obiettivo di giungere già nel primo semestre 2012 ad un testo di compromesso per avviare successivamente il trilatero interistituzionale.

È in fase di revisione anche la direttiva 2003/6/CE sugli **abusi di mercato** (MAD - *Market Abuse Directive*). Il dossier in questione fa riferimento alla proposta di regolamento relativa all'abuso di informazioni privilegiate e alla manipolazione del mercato (abusi di mercato), presentata anch'essa nell'ottobre 2011, nell'ambito dei lavori volti a rendere i mercati finanziari più solidi e trasparenti. La proposta, che costituisce la prima iniziativa legislativa presentata sulla nuova base giuridica dell'articolo 83.2 TFUE (Cooperazione giudiziaria in materia penale), intende aggiornare e rafforzare il quadro vigente di tutela dell'integrità del mercato e degli investitori introdotto dalla direttiva 2003/6/CE. Il Governo è impegnato nelle prime fasi del negoziato presso il Consiglio. Anche per tale proposta è probabile che nel primo semestre 2012 si giunga ad un testo di compromesso e all'avvio dei negoziati con il Parlamento europeo.

1.3.3 Fondi di investimento europei

Di rilievo sono anche le proposte di regolamento in materia di **fondi d'investimento europei** di *venture capital* e fondi d'investimento europei per l'imprenditoria sociale, presentate nel dicembre 2011. Il regolamento sui Fondi d'investimento europei di *venture capital* introduce previsioni uniformi per i gestori di fondi comuni d'investimento (*rectius*) che opereranno sotto la definizione di "Fondi europei di capitale di rischio" (*venture capital*). L'uniformità della regolamentazione permetterà condizioni di registrazione simili fra gli Stati membri e un passaporto di commercializzazione che consentirà di accedere agli investitori idonei (generalmente professionali) in tutta l'Unione. La proposta scaturisce dalla necessità di intervenire sul settore europeo del *venture capital* - peraltro poco attraente per gli investitori - la cui regolamentazione appare frammentaria e dispersiva. Attualmente il settore del *venture capital* ricopre un ruolo minore nel finanziamento delle piccole e medie imprese (PMI), le quali continuano a dipendere principalmente dal credito bancario. Tuttavia, quale conseguenza della crisi finanziaria, si è fatta pressante la ricerca e la domanda da parte delle PMI di fonti di finanziamento alternative. L'obiettivo di crescita del settore di *venture capital* rientra nella Strategia Europa 2020 e nel *Single Market Act*. Si tratta, altresì, di differenziare

tra questi fondi e la più ampia categoria di fondi d'investimento alternativi disciplinati dalla direttiva 2011/61/UE (AIFMD, *Alternative Investment Fund Manager Directive*).

Il regolamento sui "Fondi d'investimento europei per l'imprenditoria sociale" è complementare alla proposta per i fondi europei di *venture capital*. L'obiettivo del regolamento è quello di fornire un supporto a talune attività sociali, migliorando l'efficacia della raccolta di capitali mediante fondi d'investimento a ciò finalizzati. Il regolamento introdurrà previsioni uniformi per le società di gestione di fondi comuni d'investimento che opereranno sotto la definizione "Fondi d'investimento europei per l'imprenditoria sociale" (ESEF, *European Social Entrepreneurship Fund*). Si osserva che le attività di **imprenditoria a carattere sociale** - cioè quelle che ricercano maggiormente l'impatto sociale piuttosto che di profitto e che si focalizzano principalmente su questioni di sviluppo sostenibile e di inclusione sociale - rappresentano un settore emergente e in forte crescita nell'Unione, prevalentemente concentrato nell'area delle PMI. Il regolamento mira a creare un quadro legislativo specifico per i bisogni del settore, puntando ad un alto livello di chiarezza nella distinzione tra questi fondi e la più ampia categoria di fondi d'investimento alternativi disciplinati dalla citata direttiva 2011/61/UE. La proposta fa parte della *Commission's Social Business Initiative* che affronta in maniera più ampia il settore dell'imprenditoria a carattere sociale.

Il Governo è impegnato nelle prime fasi del negoziato ed è probabile che già nel primo semestre dell'anno 2012 si giunga a un accordo all'interno del Consiglio su entrambe le proposte.

Si segnala altresì la proposta di revisione della direttiva sui sistemi di indennizzo per gli investitori (c.d. ICSD, *Investors Compensation Schemes Directive*), presentata dalla Commissione nel luglio 2010 con l'obiettivo di incrementare e armonizzare i livelli d'indennizzo concessi agli investitori e armonizzare i metodi di finanziamento dei sistemi d'indennizzo nell'Unione. La direttiva in vigore stabilisce che i clienti che ricevono servizi d'investimento da imprese d'investimento (inclusi gli enti creditizi) vanno indennizzati nelle circostanze specifiche in cui l'impresa non sia in grado di restituire il denaro o gli strumenti finanziari che detiene per conto della clientela. Per quanto non vi siano elementi concreti per far pensare che la crisi finanziaria abbia determinato un aumento delle richieste d'indennizzo nell'ambito dei sistemi previsti dalla direttiva, negli ultimi anni, sono tuttavia emerse varie problematiche, riguardanti principalmente la copertura e il finanziamento dei sistemi e i ritardi nell'erogazione degli indennizzi, che giustificano la proposta di modifiche. Punti nodali dell'attuale testo di compromesso riguardano il livello d'indennizzo, il finanziamento dei sistemi di indennizzo e il principio di "pagamento parziale", riconoscendo agli investitori la possibilità di ottenere un indennizzo parziale con una procedura accelerata, nel rispetto di alcune salvaguardie. Il Governo è impegnato attualmente nelle fasi conclusive del negoziato.

1.3.4 Detenzione di titoli

Per quanto riguarda i **depositari centrali di titoli** (CSD, *Central Securities Depository*), la Commissione sta ancora elaborando la propria proposta. Le CSD sono le entità poste a livello più alto fra le strutture che detengono titoli per conto terzi, e attualmente non sono regolamentate a livello europeo. Il grado di interconnessione determinato dalla crescita delle attività transfrontaliere rende sempre più necessaria una normativa europea. Da parte italiana, nella fase di consultazione preliminare, si è riservata un'attenzione preponderante agli aspetti definitivi delle attività dei CSD, al fine di includere nella normativa tutte

le entità che svolgono nei paesi membri tali attività. Di particolare rilievo sono anche gli aspetti riguardanti l'autorizzazione delle attività dei CSD (alcune delle quali potrebbero essere di tipo bancario) e la ripartizione di competenze e i ruoli delle autorità coinvolte. Un interesse prioritario va anche mantenuto sul tema dell'integrità dell'emissione dei titoli attraverso il sistema di registrazione da parte dei CSD. Quanto all'accessibilità, sebbene si propenda per la più ampia apertura possibile, si dovrà porre particolare attenzione alla delicata questione dell'interoperabilità tra le entità interessate. Si ritiene preferibile, infine, il regolamento rispetto alla direttiva quale strumento normativo dell'Unione.

Anche in materia di **detenzione in amministrazione** (gestione accentrata) e disposizione di valori mobiliari (c.d. SLD, *Securities Law Directive*), in vista della presentazione di una proposta da parte della Commissione nel 2012, il Governo ritiene necessario che il mantenimento di "*securities account*" per conto dei clienti sia consentito solo ad entità regolamentate. L'ambito della regolamentazione, inoltre, dovrebbe essere limitato a titoli "accreditabili" in conto titoli - le cosiddette *book entry securities* - auspicando tuttavia una più ampia diffusione delle stesse (dematerializzazione completa). È, altresì, opportuno che l'approccio normativo utilizzato sia neutro sul sistema di detenzione dei titoli, che non comprometta alcuni elementi tipici del sistema e che siano ben definiti gli aspetti concernenti l'integrità dell'emissione e i meccanismi idonei a minimizzare i rischi inflazionistici sui titoli emessi.

1.3.5 Prevenzione, gestione e risoluzione delle crisi

Le conclusioni del Consiglio ECOFIN del 18 maggio e del 7 dicembre 2010 hanno delineato gli aspetti fondamentali della complessiva riforma del quadro europeo in materia di **gestione delle crisi**, ed è stata adottata una *Roadmap* che comprende, tra l'altro, la presentazione da parte della Commissione di una proposta di direttiva sulla prevenzione, gestione e risoluzione delle crisi nel settore finanziario¹. La Commissione ha presentato un dettagliato documento di consultazione dal quale è ampiamente desumibile la struttura della futura proposta. In linea con i lavori G20 e del *Financial Stability Board*, le proposte della Commissione mirerebbero ad introdurre regole e assetti istituzionali che in caso di crisi delle banche rendano possibili operazioni di ristrutturazione o liquidazione delle medesime senza che sia necessario ricorrere ad interventi pubblici, che vanifichino la funzione disciplinante del mercato.

Un aspetto centrale della futura direttiva sarà quello del trattamento dei gruppi *cross-border*, al fine di evitare il *ringfencing* dei sistemi bancari a livello di singolo Paese. Gli obiettivi perseguiti dalla Commissione sono largamente condivisibili ed in particolare l'approccio coordinato alla risoluzione delle crisi di gruppi *cross-border* appare di fondamentale importanza. La proposta di direttiva, nel disegnare procedure di risoluzione guidate dall'autorità di vigilanza del Paese dove risiede la capogruppo, dovrà individuare misure efficaci di coordinamento con le altre autorità di vigilanza nazionali coinvolte. Il Governo sostiene la proposta, in qualche modo delineata dalla Commissione, di affidare all'EBA un ruolo di *binding mediation* quale meccanismo vincolante per l'adozione di decisioni coordinate a livello transnazionale e la risoluzione di eventuali contrasti. Nell'ottica del maggiore coordinamento potrebbe anche essere esaminata la possibilità di costituzione di un *resolution fund* a livello europeo, piuttosto che nazionale. Da un punto di vista tecnico, il tema maggiormente controverso rimane il *bail-in*, benché gli Stati membri abbiano

¹ La presentazione della proposta, come preannunciato dalla Commissione stessa nella sua Comunicazione del 20 ottobre 2010, concernente "Un quadro comunitario per la gestione delle crisi nel settore finanziario", era inizialmente prevista per giugno 2011, poi rinviata.

espresso un consenso di massima sull'introduzione di questo meccanismo, per gli effetti sul costo della raccolta per le banche. Il testo normativo dovrebbe quindi evidenziare la natura residuale di questo meccanismo, applicabile solo quando sia a rischio la stabilità finanziaria.

1.3.6 Vigilanza prudenziale

In materia di revisione dei **requisiti patrimoniali di banche e imprese di investimento** (cd. CRD IV), è attualmente in esame una proposta di modifica delle direttive vigenti (2006/48/CE e 2006/49/CE). Tali direttive contengono disposizioni strettamente correlate al coordinamento delle disposizioni nazionali in materia di accesso all'attività degli enti creditizi e al relativo quadro di vigilanza. In particolare, sono fissate norme prudenziali che attengono all'autorizzazione dell'attività, all'esercizio della libertà di stabilimento, nonché ai poteri in materia delle autorità di vigilanza dello Stato membro di origine e di quello ospitante. Per ravvicinare ulteriormente le disposizioni nazionali di attuazione e al fine di assicurare, per il buon funzionamento del mercato interno, l'applicazione delle stesse norme prudenziali, la proposta di modifica prevede l'introduzione, in particolare, di nuove disposizioni volte a rafforzare il sistema sanzionatorio, ottenere un efficace governo societario e a prevenire l'eccessivo affidamento sui rating esterni. In merito ai possibili sviluppi, si dovrebbe giungere verosimilmente alla conclusione del negoziato, in prima lettura, prima dell'estate 2012.

Da segnalare, altresì, la proposta di revisione della direttiva conglomerati finanziari, relativa alla vigilanza supplementare sugli enti creditizi, sulle imprese di assicurazione e sulle imprese di investimento appartenenti ad un conglomerato finanziario (2002/87/CE modificata dalla direttiva 2011/89/EU). La legislazione attualmente in vigore disciplina le procedure di vigilanza supplementare, concentrandosi in modo particolare sul potenziale rischio del doppio computo (computo multiplo di fondi propri) e sui «rischi di gruppo» (rischio di contagio, complessità di gestione, concentrazione dei rischi e conflitti di interessi). L'attuale congiuntura sistemica rende necessario procedere a un aggiornamento della suddetta disciplina e verosimilmente, per la fine del 2012, sarà disponibile una proposta della Commissione.

1.3.7 Altre attività relative al funzionamento dei mercati finanziari

Nel 2012 proseguirà l'intenso negoziato consiliare sulla proposta di direttiva sui **contratti di credito relativi ad immobili residenziali** (*Mortgage Credit Directive*), presentata dalla Commissione europea nel marzo 2011 con l'obiettivo di delineare un quadro comune per alcuni aspetti dei contratti di credito, nonché per i requisiti prudenziali e di supervisione degli intermediari (per i quali si prevede la creazione di un passaporto europeo). La proposta della Commissione appare nel complesso condivisibile, pur con alcuni aspetti di necessario chiarimento, quali ad esempio la definizione più precisa dell'organismo incaricato di stabilire e controllare, nel caso di operatività *cross-border* in libera prestazione di servizi, i requisiti minimi di professionalità e di competenza dello *staff*.

La Commissione ha recentemente presentato anche una proposta di modifica della c.d. direttiva *Transparency* (2004/109/CE), con l'obiettivo di migliorare il grado di trasparenza delle informazioni prodotte dalle società emittenti. Sul punto si dovrebbe conseguire un accordo tra gli Stati membri nel 2012. La proposta della Commissione appare nel complesso condivisibile, salva l'esigenza di alcuni approfondimenti tecnici, ed eventuali aggiustamenti del testo.

Per quanto attiene al **passaporto europeo per gli intermediari** (che avranno la possibilità di operare in tutti gli Stati membri sulla base dell'autorizzazione rilasciata nello Stato di provenienza) rimangono da definire in modo più preciso i poteri del paese host, nel caso di violazione di norme e regolamenti. Permane, inoltre, l'esigenza di procedere ad approfondimenti tecnici e ad eventuali aggiustamenti del testo, in relazione al foglio informativo europeo standardizzato (ESIS) e al calcolo dell'annual percentage rate of charge (APRC).

Si richiamano, infine, il ruolo del Comitato sulla prevenzione del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo (CPMLTF - Committee on the Prevention of Money Laundering and Terrorist Financing) in ambito europeo ed il processo di revisione degli standard internazionali per il contrasto delle attività finanziarie illecite. Il Comitato, istituito nel 2005, nel 2012 continuerà ad assistere la Commissione europea ai fini dell'applicazione delle regole internazionali in ambito europeo e dell'individuazione delle principali difficoltà che gli Stati membri incontrano nell'applicazione della terza direttiva antiriciclaggio. Esso svolgerà, inoltre, un ruolo propulsivo e di coordinamento delle posizioni degli Stati membri nell'ambito del processo di revisione della direttiva sulla prevenzione del riciclaggio. I lavori programmati terranno necessariamente conto dei risultati di un altro importante processo di revisione che ha interessato gli standard internazionali, nelle citate materie, fissati dal FATF/GAFI (Gruppo d'azione finanziaria internazionale contro il riciclaggio di capitali). Una tappa fondamentale nella revisione degli standard GAFI è costituita dall'approvazione delle nuove Raccomandazioni ad inizio 2012, nel corso della Presidenza italiana del GAFI. Ulteriori attività programmate, per l'anno 2012, sono relative al contributo dell'Italia ad una eventuale nuova revisione della lista dei Paesi terzi equivalenti (Stati extracomunitari e territori stranieri che adottano obblighi equivalenti a quelli previsti dalla direttiva 2005/60/CE), nonché all'elaborazione di una strategia comune da adottare in ambito europeo nei confronti delle giurisdizioni individuate dal GAFI.

1.4 Concorrenza, innovazione e agenda digitale

L'obiettivo di rilancio del mercato interno è strettamente legato a quello di accrescere la competitività dell'economia europea. Si tratta infatti di dare nuovo impulso a iniziative capaci di stimolare la libera concorrenza e incentivare l'innovazione. In tale prospettiva si collocano gli sviluppi in materia di brevetto europeo, di tutela della proprietà intellettuale e di appalti pubblici, nonché la strategia per la creazione di un mercato unico digitale.

1.4.1 Brevetto europeo

In occasione del Consiglio Competitività del 5 dicembre 2011 il Governo italiano ha annunciato la propria intenzione di aderire all'Accordo intergovernativo per la creazione di una giurisdizione unitaria per la protezione del brevetto UE. Sulla base delle elaborazioni dei dati statistici forniti dallo *European Patent Office*, infatti, i titolari italiani di brevetti europei classici (Convenzione di Monaco) dovrebbero essere oltre 50.000, collocando dunque l'Italia fra i primi cinque Stati membri, e il contenzioso in materia brevettuale che interessa il nostro Paese è, altresì, molto rilevante, collocandolo verosimilmente, anche in questo caso, fra i primi cinque Stati membri.

Pur con tutte le riserve di carattere giuridico (compatibilità con il parere 1/2009 della Corte di giustizia), la creazione di una corte unitaria potrebbe costituire oggettivamente una semplificazione per le aziende italiane e, come tale, dare un contributo allo sviluppo e alla crescita. Allo stato attuale, il negoziato sulla Corte unitaria dei brevetti registra, comunque, una fase di stallo, in quanto non è stato trovato un compromesso sulla sede della Corte nelle sue diverse articolazioni. In considerazione di tale situazione, e sulla base di una forte sollecitazione da parte di parlamentari italiani, nazionali ed europei, il Governo ha chiesto alla Presidenza danese entrante di valutare la riapertura dei termini per le candidature per le sedi della Corte, con l'obiettivo di presentare una candidatura italiana.

Il brevetto europeo rappresenta da sempre per l'Italia uno strumento importante per la piena realizzazione del mercato unico e il Governo condivide pienamente l'obiettivo di una strategia brevettuale comune. Tuttavia l'Italia non intende ritirare il ricorso dinanzi alla Corte di giustizia in merito alla decisione autorizzativa di una cooperazione rafforzata per l'adozione del regolamento sui translations arrangements.

La cooperazione rafforzata - nella lettera e nello spirito dei Trattati - è infatti uno strumento di rafforzamento del processo d'integrazione dell'Unione che non deve recare pregiudizio al funzionamento mercato interno. Il Governo contesta dunque l'opportunità del ricorso alla cooperazione rafforzata come soluzione alle difficoltà negoziali sul brevetto europeo.

1.4.2 Tutela dei diritti di proprietà intellettuale

In materia di tutela dei diritti di proprietà intellettuale, la Commissione europea ritiene che l'eliminazione degli ostacoli alla distribuzione transfrontaliera on-line di nuovi contenuti - anche attraverso un'approfondita disamina di modelli alternativi di remunerazione dei titolari - con l'offerta di servizi competitivi e a prezzi ragionevoli potrebbe ridurre la tentazione, per i consumatori, di utilizzare illecitamente materiale protetto da copyright. Occorre, peraltro, affrontare in modo sistematico anche i profili repressivi e sanzionatori di tale fenomeno. A livello degli Stati membri, infatti, le normative adottate non si sono dimostrate sempre efficaci.

È prevista dunque, per la primavera del 2012, la modifica della direttiva 2004/48/CE sul rispetto dei diritti di proprietà intellettuale. Per l'Italia, sarà l'occasione per sottolineare l'esigenza di uno strumento normativo idoneo ad assicurare che i provvedimenti ingiuntivi diretti agli intermediari (compresi quelli che operano in ambiente digitale) siano disponibili in tutta l'UE e che i detentori dei diritti dispongano di un ventaglio appropriato di rimedi efficaci a tutela dei loro interessi.

Anche l'istituzione di biblioteche digitali europee² che preservino e divulgino il patrimonio culturale e intellettuale continentale è fondamentale per lo sviluppo dell'economia della conoscenza. In tal senso, ricordiamo che è in corso il negoziato sulla proposta legislativa che renderà possibile la digitalizzazione e l'accesso on line alle "opere orfane". Il Governo si propone di rafforzare il testo attuale, per assicurare il rispetto del principio dell'uso dell'opera orfana senza

² La biblioteca digitale europea *Europeana* rimane un obiettivo da perseguire. Deve essere rafforzata la sua capacità di essere punto di accesso e aggregazione tanto delle collezioni pubbliche quanto di quelle private. Esperienze quali *Gallica 2* in Francia, *Libreka* in Germania e *eBog.dk* in Danimarca, sono molto significative. In Italia una nuova partnership tra l'Associazione Italiana Editori (AIE), l'Istituto Centrale per il Catalogo Unico (ICCU) e le Biblioteche nazionali di Roma e Firenze sta muovendosi nella stessa direzione, attraverso un progetto denominato LID (Libri italiani digitali).

fini di vantaggio economico o commerciale³, nonché di impedire l'inclusione, nel campo di applicazione della proposta, delle opere musicali e delle opere inedite, che creerebbe ambiguità e incertezza a livello di applicazione della norma. La prosperità di nuovi modelli commerciali e della diversità culturale dipendono dall'accesso ai contenuti culturali da parte di consumatori e utenti. Nel corso del 2012, la Commissione europea presenterà anche una proposta per l'istituzione di un quadro giuridico per una gestione multiterritoriale collettiva efficiente del diritto d'autore, migliorando la *governance* e la trasparenza, attraverso il rilascio di licenze paneuropee, in particolare per il settore musicale, che consentirà lo sviluppo di un mercato legale delle opere protette in tutta l'UE. Esistono, infatti, situazioni estremamente diversificate in Europa per quanto riguarda la natura giuridica, i controlli, i poteri e gli obblighi di solidità finanziaria e affidabilità delle società di gestione dei diritti d'autore e dei diritti connessi. Inoltre, la Commissione europea sta concentrando la sua attenzione sulla possibilità che una società di gestione rappresenti repertori ulteriori rispetto alle opere dei propri iscritti, per poter arrivare a una aggregazione dei repertori in modo da ridurre il numero delle società che amministrano i diritti *on-line*.

1.4.3 Concorrenza e appalti pubblici

Ogni anno le amministrazioni pubbliche degli Stati membri spendono in media il 18% del PIL dell'Unione per l'acquisto di beni, servizi e prestazioni lavorative. Nell'attuale situazione di crisi e di restrizioni di bilancio è quanto mai importante un impiego ottimale di queste risorse, per sostenere la crescita e la creazione di posti di lavoro e, più in generale, per contribuire alla realizzazione degli obiettivi della Strategia Europa 2020. L'Atto per il mercato unico del 2011, ha quindi posto la riforma della normativa sugli appalti pubblici tra le dodici azioni prioritarie ivi previste.

Nel dicembre 2011 la Commissione europea ha presentato il pacchetto di revisione della legislazione in materia di appalti pubblici, che comprende una proposta di direttiva sulle concessioni e due proposte di revisione della legislazione vigente. Le modifiche riguardano la direttiva 2004/18/CE, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi e la direttiva 2004/17/CE, sul coordinamento delle procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, e degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali.

Obiettivo della Presidenza danese è conseguire un accordo con il Parlamento europeo sulla proposta di direttiva appalti nei settori ordinari nel proprio semestre, considerato che il Consiglio intenderebbe giungere all'adozione delle tre direttive entro la fine del 2012.

Il Governo ha avviato il tavolo di coordinamento delle amministrazioni centrali e regionali, per la definizione di una posizione condivisa da sostenere nel corso del negoziato europeo. Le tre proposte della Commissione, sotto molti profili, sono comunque in linea con le indicazioni già formulate dal Governo alla Commissione europea, nell'aprile 2011, in relazione al Libro verde sulla modernizzazione della politica dell'Unione europea in materia di appalti pubblici,

³ La proposta di direttiva elenca gli usi che i beneficiari hanno il permesso di intraprendere nei confronti delle opere orfane per renderle disponibili al pubblico, ai sensi dell'articolo 3, della direttiva 2001/29/CE e per riprodurre tali opere, ai sensi dell'articolo 2 della medesima direttiva, i cui titolari siano artisti interpreti o esecutori, produttori di fonogrammi, produttori delle prime fissazioni di una pellicola, organismi di diffusione radiotelevisiva.

sul quale si è pronunciata anche la VIII Commissione permanente della Camera⁴.

Si osserva che modifiche alle norme nazionali in materia di contratti pubblici potrebbero essere necessarie a seguito dell'approvazione del pacchetto europeo. In particolare, tra i temi di maggiore rilievo si evidenzia l'esigenza di incentivare l'utilizzo di alcuni strumenti contrattuali previsti dalle citate direttive n. 17 e n. 18 del 2004 e dagli articoli 58-60 del codice degli appalti (decreto legislativo n. 163 del 2006), quali, ad esempio, l'accordo quadro, il "sistema dinamico di acquisizione" e il "dialogo competitivo". Tali strumenti si caratterizzano per la loro flessibilità e la capacità di garantire la trasparenza e l'efficienza negli approvvigionamenti delle Pubbliche Amministrazioni, ma vengono poco utilizzati a causa di una disciplina di dettaglio ancora inadeguata.

Si rendono, inoltre, opportune norme concernenti la portata e i criteri della cooperazione pubblico-pubblico, per 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.

Ugualmente necessaria appare la previsione di norme specifiche per le diverse forme di cooperazione (orizzontale e verticale), poiché le maggiori incertezze interpretative negli ordinamenti nazionali – con il rischio conseguente di un utilizzo non uniforme dello strumento in ambito UE – si riferiscono indistintamente o all'una o all'altra tipologia di cooperazione, per cui si ritiene opportuno disciplinarle in modo distinto.

Particolare rilevanza assume, poi, l'incentivazione dell'aggregazione della domanda, quale strumento di efficienza delle procedure di approvvigionamento, complessivamente intese, e ottimizzazione dei processi di acquisto.

Tra le priorità del 2012, si evidenzia anche la necessità di favorire ulteriormente la partecipazione delle piccole e medie imprese (PMI), eliminando o attenuando le limitazioni della concorrenza anche mediante il ricorso ad ulteriori istituti giuridici che permettano la cooperazione fra operatori economici di diverse dimensioni.

È importante, inoltre, estendere, così come già sperimentato in alcuni Stati membri, l'utilizzo dell'autocertificazione, eventualmente facendo ricorso alle tecnologie informatiche, utilizzando le stesse anche per offrire alle imprese un più facile accesso ai propri dati gestiti dall'Amministrazione e all'integrazione tra le basi dati delle P.A. stesse. In tal senso è anche utile promuovere il reciproco riconoscimento dei certificati, ad esempio attraverso l'attuazione del sistema e-Certis, il nuovo sistema informativo europeo on-line, consistente in una guida ai documenti e ai certificati che devono essere presentati dalle imprese che intendono partecipare ad appalti pubblici in qualsiasi paese dell'UE.

Tra gli obiettivi che il Governo si pone per il 2012 si segnalano, altresì, l'obbligo di standardizzazione di alcuni elementi del processo di appalto attraverso l'utilizzo dei canali telematici (catalogo, ordine e fattura elettronici, standardizzazione "semantica"), il rafforzamento dell'obbligo di monitoraggio e

⁴ In particolare, nell'ambito della consultazione pubblica tra i Paesi membri, compresa l'Italia, è emerso il quadro delle priorità, relativamente a:

- rendere più facile e flessibile la procedura di aggiudicazione degli appalti pubblici;
- facilitare le piccole e medie imprese europee alla partecipazione degli appalti pubblici;
- consentire che gli appalti pubblici possano essere utilizzati meglio anche a sostegno di altre politiche;
- consentire al mercato degli appalti di contribuire al conseguimento degli obiettivi comuni della strategia Europa 2020;
- promuovere l'innovazione, proteggere l'ambiente, lottare contro i cambiamenti climatici e l'esclusione sociale.

controllo ex-post da parte delle stazioni appaltanti, o altri enti di controllo o altri operatori del mercato non-aggiudicatari, nonché maggiori strumenti di controllo sul trattamento economico dei dipendenti dell'impresa aggiudicataria, per arginare pratiche anticoncorrenziali nelle procedure di appalto.

Occorrerà, inoltre, prevedere regole e modalità di utilizzo di standard diversi da quelli emessi da organismi riconosciuti (es.: ISO – Organizzazione internazionale per la normazione), a favore degli standard definiti da forum e consorzi (i c.d. FCS, *Fora and Consortia Standard*). L'utilizzabilità di questi standard potrebbe essere stabilita o indicata da organismi tecnici europei o nazionali, attraverso l'emanazione di circolari aggiornate frequentemente.

Il Governo, poi, porrà particolare attenzione a delineare normative che: stabiliscano termini temporali entro i quali non sia più possibile immettere e commercializzare sul mercato europeo prodotti che non rispondano a determinate caratteristiche ambientali minime; obblighino il candidato a specificare come renderebbe la propria prestazione efficace sotto il profilo ambientale, ovvero forniscano indicazioni in ordine ai criteri ambientali o sociali nella fase di aggiudicazione e che diano maggiore certezza in tema di inclusione di aspetti sociali ed ambientali nell'interpretazione della normativa, anche attraverso linee guida.

Saranno anche introdotte clausole concernenti l'impegno a rendere trasparente la filiera del prodotto e monitorare le condizioni socio ambientali lungo tutta la relativa catena di approvvigionamento e consentire che i risultati della fase pre-commerciale (produzione di "prototipi", produzione "su piccola scala") possano essere direttamente utilizzati dalla stazione appaltante, anche senza ricorrere alla seconda fase (quella propriamente commerciale), al fine di evitare una duplicazione di tempi e costi che costituisce un forte disincentivo per le stazioni appaltanti.

Con riferimento agli appalti esclusi, il Governo ritiene necessario riconsiderare, in particolare, la previsione dell'articolo 14 e dell'allegato V della direttiva 2004/18/CE, nonché della direttiva 2009/81/CE relativa al coordinamento delle procedure per l'aggiudicazione di taluni appalti di lavori, di forniture e di servizi nei settori della difesa e della sicurezza.

Un'altra questione di rilievo riguarda le condizioni di accesso al mercato degli appalti pubblici UE da parte delle imprese straniere. Le nuove norme dovranno contribuire ad assicurare l'accesso degli operatori europei ai mercati degli appalti dei Paesi terzi, nonché a rafforzare la posizione dell'UE in ambito negoziale, come emerso a seguito della consultazione relativa all'accesso dei Paesi terzi al mercato degli appalti pubblici UE, avviata dalla Commissione europea.

Per quanto concerne la proposta di direttiva sulle concessioni, essa è finalizzata a disciplinare i contratti della pubblica amministrazione nei quali la controparte assume il rischio di gestione delle infrastrutture o della fornitura del servizio. La proposta completa dunque il regime europeo degli appalti pubblici e si applicherà anche alle concessioni di servizi. Il quadro giuridico in via di adozione potrà garantire l'accesso effettivo al mercato delle concessioni a tutte le imprese europee, comprese le piccole e medie imprese.

La Commissione propone di subordinare le concessioni alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'UE; di concretizzare gli obblighi delle stazioni appaltanti per quanto riguarda la scelta dei criteri di selezione e di aggiudicazione; di imporre talune garanzie di base che dovrebbero essere rispettate durante la procedura di aggiudicazione e di estendere i benefici della direttiva sui ricorsi in materia di appalti pubblici a qualsiasi soggetto interessato ad ottenere una

concessione. L'esecutivo europeo intende inoltre chiarire la questione delle modifiche di concessioni in corso di esecuzione. Le disposizioni previste non creano oneri amministrativi eccessivi e si applicheranno soltanto alle concessioni di importo elevato, in riferimento alle quali risulta evidente l'interesse transfrontaliero.

1.4.4 Mercato unico digitale

A gennaio 2012 - nel quadro dell'Agenda digitale e dell'Atto per il mercato unico, nonché in risposta alla richiesta del Consiglio europeo di presentare una tabella di marcia per il completamento del mercato interno del digitale entro il 2012 - la Commissione ha presentato una comunicazione contenente 16 azioni concrete intese a raddoppiare entro il 2015 la quota del commercio elettronico nelle vendite al dettaglio (attualmente pari al 3,4%) e quella dell'economia di internet nel PIL europeo (attualmente inferiore al 3%)⁵. La Commissione europea, tuttavia, ha constatato che i consumatori e le imprese sono restii ad usare i servizi on-line a causa di una serie di motivi: le regole applicabili spesso non sono conosciute o lo sono in maniera incerta, le offerte sono scarsamente trasparenti e difficilmente comparabili, i pagamenti e le modalità di consegna sono spesso costosi e inadeguati.

In linea con l'Atto per il mercato unico e con l'Agenda digitale, la Comunicazione presenta un piano d'azione che agevolerà l'accesso transfrontaliero ai prodotti e ai contenuti on-line; porrà rimedio ai problemi legati ai pagamenti e alle consegne, nonché alla protezione e all'informazione dei consumatori (ad esempio obbligando i prestatori di servizi ad indicare il loro indirizzo sui siti internet, garantendo che la pubblicità possa essere facilmente individuata come tale e proteggendo dai messaggi indesiderati). Si propongono misure più agevoli di risoluzione delle controversie e il ritiro dei contenuti illegali, contribuendo così allo sviluppo di internet in modo più sicuro e più rispettoso dei diritti e delle libertà fondamentali. Si prevede inoltre che i prestatori di servizi on-line debbano, in linea di principio, rispettare le regole del Paese nel quale sono stabiliti e che, a certe condizioni, siano consentite esenzioni di responsabilità per i prestatori intermediari quando ospitano o trasmettono contenuti messi on-line da terzi.

L'obiettivo è, quindi, creare un ambiente più propizio allo sviluppo del mercato elettronico, affrontando i problemi che lo ostacolano e favorendo nel contempo gli investimenti nella connettività senza fili e nelle infrastrutture fisse di nuova generazione, consentendo lo sviluppo dei servizi informatici distribuiti in remoto ("*cloud computing*").

1.5 Aiuti di Stato

All'esigenza di assicurare il buon funzionamento dei mercati e l'efficace applicazione delle regole di concorrenza rispondono anche i lavori in corso in materia di aiuti di stato.

⁵ Secondo le stime della Commissione, in alcuni Stati membri (ad esempio Francia, Germania, Regno Unito e Svezia) il commercio e i servizi on-line potrebbero rappresentare oltre il 20% della crescita e della creazione di posti di lavoro netti entro il 2015. L'economia di internet crea 2,6 posti di lavoro per ciascun posto di lavoro andato perduto nei settori "tradizionali" e amplia la scelta dei consumatori, anche nelle zone rurali o isolate. I risparmi realizzati grazie ai prezzi inferiori praticati on-line e alla più ampia scelta di prodotti e servizi disponibili sono stimati a 11,7 miliardi di euro, ossia allo 0,12% del PIL europeo. Sempre secondo la Commissione, se il commercio elettronico rappresentasse il 15% del commercio al dettaglio e se gli ostacoli al mercato interno fossero eliminati, i risparmi per i consumatori potrebbero toccare i 204 miliardi di euro, ossia l'1,7% del PIL europeo.