

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

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

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

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

PAGINA BIANCA

CAPITOLO II

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

1. MERCATO INTERNO E COMPETITIVITA'

1.1 Rilancio del mercato interno

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

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

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

I quattro motori per la crescita individuati dalla comunicazione sono:

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

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

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

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

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

1.2 Libera circolazione di persone, merci e servizi

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

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

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

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

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

1.2.1 Riconoscimento delle qualifiche professionali

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

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

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

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

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

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

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

1.2.2 Armonizzazione del diritto societario

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

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

1.3 Protezione dei dati personali

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

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

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

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

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

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

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

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

1.4 Regolazione dei mercati finanziari

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.5 Innovazione e "Agenda digitale"

1.5.1 Tutela dei diritti di proprietà intellettuale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.5.2 Brevetto per l'Unione europea

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.5.3 Mercato unico digitale

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

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

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

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

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