

fronteggiare i flussi migratori che dai Paesi del nord Africa raggiungono le coste della Sicilia e le isole minori, e nel mar Jonio, per contrastare l'immigrazione illegale che via mare giunge direttamente dalla Turchia o transita dalla Grecia, entrambe prorogate al 31 marzo 2012. Il 2 luglio successivo, nonostante i tagli operati dalla stessa Agenzia sui rimborsi delle operazioni effettuate, sono state nuovamente avviate le operazioni congiunte di pattugliamento marittimo "HERMES 2012" ed "AENEAS 2012", nelle aree già interessate dalla precedente edizione: la prima nel canale di Sicilia, fortemente voluta dall'Italia per monitorare ed intercettare gli ingenti flussi migratori che via mare partono dai Paesi nordafricani, la seconda nello Ionio ed Adriatico, in ragione dei numerosi casi di sbarchi di migranti in Puglia e in Calabria, riconducibili alle reti di immigrazione illegale attive in Turchia. L'operazione "HERMES 2012" è stata prorogata sino al 31 gennaio 2013 mentre l'operazione "AENEAS 2012" ha avuto termine il 15 dicembre 2012. Nel medesimo contesto, il 2012 ha registrato l'impegno italiano anche in altre operazioni di pattugliamento marittimo congiunto alle frontiere esterne dell'Unione europea (Operazione HERA – Spagna - Isole Canarie; Operazione INDALO – Spagna, coste meridionali; Operazione POSEIDON – Grecia - Egeo).

In tale contesto, nel 2012, l'Italia ha collaborato con FRONTEX anche nel settore dei rimpatri, con particolare riferimento all'organizzazione e/o alla partecipazione a voli congiunti di rimpatrio verso Paesi terzi, ottenendone il co-finanziamento, nonché prendendo parte alle riunioni periodiche dei *Direct contact points in return matter* degli Stati membri e del *JRC Evaluation and Planning meetings* (nuova denominazione del *Core Country Group in return matter*), finalizzate a promuovere lo scambio di informazioni tra Paesi membri in materia di rimpatrio e ad esaminare la possibilità di realizzare operazioni congiunte, indette dalla *Return Operation Sector* dell'Agenzia. Nel corso dell'anno, l'Italia ha organizzato 5 voli charter congiunti per il rimpatrio di immigrati illegali espulsi anche da altri Stati membri, di cui 4 finanziati al 100% da FRONTEX, limitatamente alle spese del noleggio dell'aeromobile ed uno co-finanziato al 75 % con il Fondo europeo per i rimpatri.

Il Governo italiano ha, altresì, sostenuto l'impostazione europea volta a favorire il cosiddetto "approccio globale" (*global approach*), ritenendo di grande importanza il dialogo con i Paesi terzi in materia di organizzazione della migrazione legale, contrasto a quella illegale, legame tra migrazione e sviluppo, protezione internazionale e asilo.

Sempre al fine di favorire virtuosi percorsi di migrazione regolare, l'Italia ha partecipato attivamente al negoziato di due importanti progetti di direttiva riguardanti rispettivamente i lavoratori stagionali e i lavoratori cosiddetti "intrasocietari". La prima proposta ha l'obiettivo di creare una procedura comune per l'ingresso e il soggiorno dei lavoratori di Paesi terzi che entrano negli Stati membri per svolgere un lavoro stagionale sulla base di uno o più contratti a tempo determinato. La seconda proposta mira, invece, a istituire una procedura comune per agevolare lo spostamento nell'Unione europea dei lavoratori cittadini di Paesi terzi che si muovono nel quadro di un trasferimento cosiddetto "intrasocietario", cioè da una "sede" extra UE di una società o di un gruppo di imprese ad una "sede" della medesima società o gruppo d'impresa situate nell'UE.

### 3.3 Asilo

Il Governo ha seguito con particolare attenzione i negoziati sulle proposte per la costituzione del **Sistema comune europeo d'asilo** (CEAS)<sup>7</sup> e ha contribuito in modo fattivo ai progressi sul *dossier* che hanno consentito di accelerare verso la definizione del Sistema, obiettivo prioritario del Programma di Stoccolma.

Particolarmenete complesso e sensibile, dal punto di vista italiano, si è confermato il negoziato sul progetto di riforma del cosiddetto "regolamento Dublino" (che stabilisce i criteri di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo, presentata da un cittadino di un paese terzo in territorio dell'Unione europea). L'Italia ha continuato, infatti, a sostenere la necessità di introdurre concreti meccanismi di solidarietà in favore degli Stati membri i cui sistemi di asilo possono essere sottoposti a particolari pressioni a seguito di situazioni di crisi. Tale posizione, tuttavia, è rimasta minoritaria tra gli Stati membri, anche a causa delle diverse impostazioni legate alle differenti posizioni geografiche. Il compromesso raggiunto ha, tuttavia, consentito di ottenere dei miglioramenti nel testo e l'Italia, anche in un'ottica di positiva definizione del complessivo Sistema comune europeo d'asilo, ha potuto sostenere l'accordo che dovrebbe garantire l'approvazione della riforma.

Il nuovo testo prevede la creazione di un meccanismo di allerta rapido, preparazione e gestione delle crisi, articolato in forme graduali d'intervento (piano d'azione e piano di gestione della crisi) capace di permettere la verifica dell'adeguatezza delle misure adottate e della necessità d'intervenire con provvedimenti più incisivi. Nell'ottica italiana la nuova formulazione risulta accettabile, tenuto conto dell'apertura ottenuta circa la possibilità che il Consiglio decida eventuali misure di solidarietà nei confronti degli Stati maggiormente esposti. Inoltre, come già sopra indicato, l'8 marzo 2012, il Consiglio ha adottato le conclusioni *"su un quadro comune per una reale e concreta solidarietà nei confronti degli Stati membri i cui sistemi di asilo subiscono particolari pressioni, anche a causa di flussi migratori misti"*, nel cui contesto andrebbe inquadrato il citato meccanismo di allerta preventivo introdotto nel "regolamento Dublino".

Sotto altro profilo, l'Italia, dopo avere sostenuto l'importanza della costituzione dell'EASO (**Ufficio europeo di supporto all'asilo**), entrato in funzione nel 2011, ha continuato a garantire la propria attiva partecipazione ai lavori dell'organismo, nell'ottica di rendere sempre più centrale il suo ruolo soprattutto nelle fasi di analisi e supporto nella gestione di situazioni di crisi che possono mettere in difficoltà i diversi sistemi nazionali di asilo.

Più in generale, l'Italia ha avviato una stretta collaborazione con l'EASO al fine di programmare l'avvio di varie misure per rafforzare il sistema d'asilo nazionale, tra cui la formazione e il costante aggiornamento dei membri delle Commissioni territoriali, nonché il coinvolgimento, su base volontaria, dei magistrati (sia ordinari che amministrativi) che intendano specializzarsi nel diritto d'asilo.

<sup>7</sup> Si tratta delle proposte di riforma della direttiva "accoglienza" (direttiva 9/2003, recepita in Italia con il d.lgs. 140/2005), della direttiva "procedure" (direttiva 85/2005, recepita in Italia con il d.lgs. n. 25/2008), del regolamento "Dublino" (regolamento 342/2003) e del regolamento Eurodac (regolamento 2725/2000).

### 3.4 Sicurezza interna nell'Unione europea

L'Italia ha partecipato attivamente ai dibattiti e all'approvazione delle iniziative volte a fronteggiare le diverse minacce alla sicurezza interna dell'Unione europea.

Sul fronte del contrasto alla **minaccia terroristica**, il Governo ha sostenuto, nel corso del Consiglio GAI del 26 aprile 2012, l'approvazione delle conclusioni sulla deradicalizzazione e sul "disimpegno" da attività terroristiche, finalizzate ad accrescere l'impegno per contrastare la crescente minaccia dell'estremismo violento, con particolare riferimento sia al piano ideologico-culturale, che a quello della propaganda degli estremisti.

L'Italia ha, altresì, appoggiato l'approvazione delle conclusioni del Consiglio GAI del 25 ottobre 2012 sulla protezione dei cosiddetti *soft target*, che si propone di predisporre un quadro di supporto per lo scambio di conoscenze, esperienze e buone prassi in materia di potenziali bersagli di attacchi terroristici non rientranti nella tipologia di obiettivi sensibili o strategici, già oggetto di tutela dedicata.

In termini generali, l'Italia ha rimarcato l'esigenza di considerare il terrorismo come un fenomeno dinamico e non facilmente prevedibile, segnalando la necessità di centrare l'attenzione verso i gruppi terroristici strutturati, ma anche nei confronti dei cosiddetti "lupi solitari" (*lonely terrorist*) che, come dimostrato in diverse occasioni, possono pesantemente colpire le infrastrutture e la cittadinanza.

Per quanto concerne la **lotta alla criminalità organizzata**, il Governo ha ribadito l'esigenza di mantenere alta l'attenzione su tale fenomeno che sempre più può assumere i caratteri della transnazionalità.

Sul piano operativo, l'Italia ha accolto con favore le iniziative dell'Unione finalizzate a rafforzare l'approccio multidisciplinare e amministrativo nella lotta al crimine organizzato, in linea con una tradizione nazionale che di tale approccio ha fatto uno strumento d'avanguardia nella lotta alle mafie. È, infatti, chiaro che, a fronte di soggetti criminali in continua evoluzione, gli strumenti a disposizione delle autorità di contrasto debbono svilupparsi di conseguenza ed affrontare la criminalità organizzata anche su terreni diversi da quelli tradizionali.

Nell'ambito del cosiddetto *policy cycle*, l'Italia ha mantenuto la leadership per il coordinamento e l'attuazione, in collaborazione con gli altri Stati membri e le agenzie UE, del Piano operativo d'azione relativo alla priorità *"limitare il ruolo dei Balcani occidentali come area di stoccaggio e transito di traffici illeciti destinati in Europa e come area logistica per gruppi criminali organizzati, compresi quelle di origine albanese"*, oltre che di quello già citato nella sezione immigrazione dedicato all'immigrazione illegale.

L'Italia ha, inoltre, confermato il proprio impegno sul fronte della **lotta al cosiddetto cyber crime**, nonché al **contrasto della pedopornografia on line**. Sotto tale specifico profilo, ha sostenuto l'approvazione delle conclusioni del Consiglio del 7 giugno 2012, finalizzate a stabilire una base comune per la creazione di un'alleanza mondiale contro l'abuso sessuale di minori *on line*. L'iniziativa s'inquadra nel contesto del dialogo UE-USA sul tema e mira a rafforzare gli sforzi per identificare le vittime e garantire loro assistenza, sostegno e protezione; ridurre al minimo la possibilità di accedere a materiale pedopornografico *on line*; potenziare l'attività investigativa per quanto riguarda i casi di abuso sessuale di minori *on line*, al fine di individuare e perseguire i trasgressori; accrescere l'impegno per sensibilizzare l'opinione pubblica sui

potenziali rischi derivanti da attività *on line* dei minori.

Sotto altro profilo, l'Italia ha continuato a seguire i negoziati sulla **proposta di direttiva sull'uso dei dati PNR europeo** (*Passenger name record*), sistema di raccolta di informazioni, messe a disposizione dai vettori aerei alle banche dati degli Stati, contenenti elementi dettagliati sulla prenotazione del passeggero e sul suo itinerario di viaggio, al fine di consentire l'individuazione dei passeggeri aerei che possano rappresentare un rischio per la sicurezza interna. In tale negoziato, l'Italia ha ribadito l'utilità dell'iniziativa che dovrebbe garantire, ad ogni modo, il rispetto delle norme sulla protezione dei dati.

Il Governo ha, altresì, mantenuto il proprio impegno nel complesso processo finalizzato alla realizzazione dei nuovi sistemi informatici dell'Unione europea quali il **Sistema Informativo Schengen di seconda generazione** (SIS II) e il **Sistema Informativo di gestione dei visti** (VIS).

Nel quadro del costante rilievo riservato ai temi della sicurezza, l'Italia ha dedicato particolare attenzione e attiva partecipazione ai lavori del COSI (**Comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna**), organismo ritenuto strategico dal nostro Paese, la cui istituzione è avvenuta a seguito del Trattato di Lisbona. In particolare, il COSI assicura, all'interno dell'Unione, la promozione e il rafforzamento della cooperazione operativa in materia di sicurezza interna e favorisce il coordinamento dell'azione delle autorità competenti degli Stati membri.

### 3.5 “Fondo sicurezza interna” e “Fondo asilo e migrazione”

Strettamente legato al negoziato generale sul **QFP 2014-2020**, con particolare riferimento agli stanziamenti previsti complessivamente e per i singoli settori, si segnala il negoziato sugli strumenti normativi relativi al settore Affari interni, finalizzati a disciplinare i due nuovi fondi (Fondo sicurezza interna e Fondo asilo e migrazione). Tale negoziato ha permesso alla Presidenza di essere autorizzata ad aprire il trilogo con il Parlamento europeo, seppure con riserva, su una serie di disposizioni per il momento stralciate dal dibattito.

L'Italia ha accolto con favore il processo di razionalizzazione che condurrà alla creazione del **Fondo sicurezza interna** e del **Fondo asilo e migrazione**, e ha contribuito alla previsione di strumenti più flessibili ed efficaci per la gestione delle possibili situazioni d'emergenza nel settore degli affari interni.

In tale scenario, il Governo ha altresì sensibilizzato le Istituzioni europee sulla necessità dell'adeguato finanziamento di questi due nuovi strumenti, anche alla luce dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona che ha posto il settore degli affari interni al centro dell'azione politica dell'Unione, aprendo la strada all'assunzione di nuovi rilevanti impegni e responsabilità.

## PARTE SECONDA

### PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA AL PROCESSO DECISIONALE E ALLE ATTIVITA' DELL'UNIONE EUROPEA NEL 2012



**PAGINA BIANCA**

# Partecipazione dell'Italia al processo decisionale e alle attivita' dell'Unione europea nel 2012

## 1. MERCATO INTERNO E COMPETITIVITÀ

### 1.1 Rilancio del mercato unico

#### 1.1.1 L'Atto per il mercato unico

Nel corso del 2012 sono proseguiti i lavori relativamente alle azioni dell'**Atto per il mercato unico** (*Single Market Act I* SMA I). Le Presidenze danese e cipriota hanno voluto imprimere un ulteriore impulso politico per completare entro il 2012 l'iter legislativo delle iniziative ancora in discussione, intensificando i contatti (mediante i triloghi formali e informali) con il Parlamento europeo.

Ad eccezione del regolamento generale sulla standardizzazione, approvato l'11 settembre 2012, e del pacchetto brevetto approvato dal Consiglio competitività di dicembre 2012, il resto delle azioni vedranno la conclusione nel corso del 2013.

Esse riguardano:

- *alternative dispute resolution* e *on-line dispute resolution* - *ADR/ODR*;
- *venture capital* (accesso ai finanziamenti per le PMI) e *social entrepreneurship fund* (imprenditoria sociale);
- direttiva *accounting* (concernente il quadro normativo delle imprese);
- qualifiche professionali e distacco dei lavoratori, sulla mobilità dei cittadini;
- firma elettronica per il mercato unico digitale;
- appalti pubblici;

Altre proposte legislative (TEN-Energia, TEN-Trasporti e *Connecting Europe Facility* - CEF) sono strettamente connesse alla definizione del quadro finanziario pluriennale.

Come previsto dal Consiglio europeo del 28-29 giugno, in data 3 ottobre u.s. la Commissione, su proposta del Commissario Barnier, ha adottato la Comunicazione "L'**Atto per il mercato unico II** - Insieme per una nuova crescita" (*Single Market Act II – Together for new growth*), secondo round di misure per rilanciare il mercato interno.

Il *Single Market Act II* individua **4 motori per la crescita**, che a loro volta vengono declinati in **12 azioni-chiave** per il completamento del mercato interno. Per ciascuna delle 12 azione-chiave vengono fissati

obiettivi, modalità di raggiungimento e strumenti giuridici, con l'indicazione della data di presentazione e del commissario responsabile.

I 4 motori per la crescita individuati dalla comunicazione sono:

- **sviluppare reti completamente integrate nel mercato unico**, che viene declinato attraverso 4 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 3 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 3 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 2 azioni-chiave dedicate rispettivamente ai servizi bancari per i cittadini e alla sicurezza dei prodotti.

Il Consiglio competitività di dicembre 2012 ha adottato le conclusioni sul *Single Market Act II*, con le quali la Presidenza cipriota ha inteso lanciare un robusto messaggio politico per l'adozione di tutte le azioni previste nello SMA II entro la primavera del 2013 al più tardi, tenuto conto del termine a giugno 2014 del ciclo parlamentare.

### 1.1.2 Sistema di informazione del mercato interno (IMI)

Il regolamento (UE) n. 1024/2012 del 25 ottobre 2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno (IMI) è entrato in vigore il 4 dicembre 2012, consolidando le norme attuali che disciplinano l'IMI in un unico strumento orizzontale giuridicamente vincolante, senza introdurre modifiche sostanziali al funzionamento del sistema.

L'IMI è uno strumento informatico multilingue che rende più facile e celere la cooperazione amministrativa, nel quadro dell'attuazione della legislazione del mercato interno. Esso permette alle autorità competenti a livello nazionale, regionale e locale, di comunicare più rapidamente e in un maggiore numero di settori di attività con le corrispondenti autorità di un altro Paese. Rende disponibili molteplici funzioni, da un repertorio delle autorità competenti di tutta l'UE, agli elenchi di domande e risposte predefinite disponibili in tutte le lingue ufficiali dell'Unione, ad un supporto linguistico complementare con accesso al sistema di traduzione automatica *on line* della Commissione, alla possibilità di trasmettere, per via elettronica, documenti e certificati.

Le Istituzioni europee ripongono grandi aspettative sul sistema IMI, poiché considerano la cooperazione amministrativa tra gli Stati membri essenziale ai fini del corretto funzionamento del mercato interno dei servizi. Esso, in effetti, si è rivelato uno strumento utile ed efficiente nei settori in cui è già stato utilizzato, vale a dire la direttiva sulle qualifiche professionali, la direttiva sui servizi e la direttiva sul distacco dei

lavoratori. Con riguardo a quest'ultima, è da segnalare che da maggio 2012 la cooperazione amministrativa, prevista per l'attuazione della direttiva sul distacco dei lavoratori, da sperimentale è entrata a regime. Secondo la Commissione questa area legislativa ha registrato in Italia il più alto numero di richieste di scambi informativi IMI; 123 finora quelli effettuati dagli Stati membri, nonché da Liechtenstein, Islanda, Norvegia.

Da novembre 2012, il sistema IMI può essere usato anche per applicare il regolamento sul trasporto transfrontaliero di contante in euro e dal 2013 verrà utilizzato per la direttiva sui diritti dei pazienti, per la rete di risoluzione dei problemi transfrontalieri Solvit e per le notifiche nel quadro della direttiva servizi e della direttiva sul commercio elettronico.

Il monitoraggio continuo delle richieste in ingresso e dei tempi di risposta è essenziale per assicurare che le autorità competenti registrate nel sistema IMI rispettino i loro obblighi giuridici di cooperazione amministrativa. Durante il 2012, in diverse occasioni le richieste IMI rimaste per più di 30 giorni in attesa di una risposta da parte delle autorità competenti hanno rappresentato una percentuale significativa. Entro la fine del 2012, tuttavia, grazie alle azioni di accompagnamento intraprese dal Coordinamento nazionale IMI, operativo presso il Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio, la situazione è nettamente migliorata. L'Italia, insieme alla Bulgaria, Spagna, Finlandia, Francia, Lituania, Polonia, Portogallo, Slovacchia e Regno Unito risponde alle richieste informative IMI in non meno di 4 settimane nel 60 % dei casi.

E' interessante notare che nel 2012 l'Italia è stata il 7° Stato membro più attivo nell'inviare richieste relative al settore delle qualifiche professionali ed è stata il 6° per il numero di richieste ricevute sempre nel settore citato.

Sempre l'Italia è stata il 12° Stato membro più attivo nell'invio di richieste riguardanti l'area legislativa "servizi" e il 7° nella ricezione delle stesse. Infine, l'Italia è stata il 3° Stato membro più attivo nell' invio di richieste relative al settore del distacco dei lavoratori ed è stato l'11° ricevente la maggior parte delle richieste.

All'interno della rete IMI, fino ad ora sono 11.537 le richieste informative inviate attraverso il sistema operativo; di queste l'Italia ne ha inviate 527 (4,6%) e ricevute 669 (5,8%) per un totale di 1195 (10,4%). Questi dati significano che l'Italia è stata coinvolta in un caso su ogni 10 richieste (10%).

Ammontano complessivamente a 7102 le autorità registrate e attive, di cui 155 italiane (2,2%). Tutte le autorità nella rete IMI dispongono di 13587 utenti registrati, di cui 349 sono italiani (2,6%).

Il NIMIC sostiene lo sviluppo del sistema con la collaborazione delle autorità competenti già registrate in IMI:

- Coordinatori: Ministeri della salute e Ministero del lavoro e politiche sociali, Dipartimento dello sport /Pcm e la Regione Abruzzo. I Ministeri dell'interno, dei beni culturali, della giustizia, dello sviluppo economico, dell' istruzione, università e ricerca e il Dipartimento per il turismo/Pcm, attualmente attivi nella rete in qualità di semplici

autorità competenti, potranno acquisire il profilo di coordinatori.

- Autorità competenti: tutte Direzioni provinciali del lavoro ; tutte le regioni e province autonome; le province umbre di Perugia e Terni; la provincia abruzzese di Pescara; Unioncamere. Le province e i comuni capoluogo italiani dovrebbero presto venire registrati ed operare all'interno del sistema IMI ai sensi degli obblighi di cooperazione previsti dalla direttiva servizi.
- Comuni: Palermo, Catania, Trapani ed altri nove comuni siciliani non capoluogo.

La rete IMI Italiana è in continua espansione e perfezionamento all'interno dei settori legislativi già attivi.

Tra le responsabilità del NIMIC rientrano l'identificazione, la registrazione dei coordinatori IMI, delle autorità competenti e la definizione dell'architettura di flusso della rete italiana; il NIMIC agisce in qualità di principale Punto di contatto nazionale (sebbene non ancora formalizzato) per gli utenti delle amministrazioni operanti all'interno del sistema IMI di tutti gli Stati membri e dello Spazio europeo. Assicura l'efficace funzionamento dell'IMI per quanto sotto di sua competenza e pertanto è quotidianamente impegnato nel monitoraggio dei tempi di risposta alle richieste di informazione IMI in ingresso e ad intervenire su quegli ostacoli linguistici di cultura amministrativa, presenti in alcune procedure di scambio tra autorità competenti IMI transfrontalieri. Attraverso l'*help desk* IMI nazionale fornisce quotidianamente informazione, formazione e supporto, compresa l'assistenza tecnica di base, alle autorità italiane ed ai propri utenti registrati nel sistema IMI. In tale quadro ha superato più di 80 sessioni di *training* operativo alle singole autorità competenti centrali e regionali registrate per le aree legislative incluse nelle procedure di cooperazione amministrativa tramite il sistema IMI.

## 1.2 Libera circolazione di persone, mezzi e servizi

### 1.2.1 Direttiva "Servizi"

La Commissione, l'8 giugno del 2012, ha adottato il cosiddetto "pacchetto servizi". Il "pacchetto" nasce dalla necessità di proporre ulteriori misure dirette a rimuovere le persistenti e ingiustificate barriere giuridiche e amministrative che rallentano il pieno sviluppo dei servizi nell'Unione a seguito dell'attuazione della direttiva 2006/123/CE (di seguito, direttiva Servizi). Esso si compone di:

1. una comunicazione della Commissione sull'attuazione della direttiva Servizi, riguardante "un partenariato per una nuova crescita dei servizi";
2. tre documenti di lavoro che accompagnano la comunicazione, contenenti, rispettivamente, una relazione sull'attuazione della direttiva Servizi; i risultati del *performance check* sullo stato di attuazione della direttiva Servizi; le indicazioni sull'applicazione dell'articolo 20, paragrafo 2, della direttiva relativo all'obbligo di non discriminazione.

La comunicazione, ribadisce la necessità di massimizzare i benefici economici che la direttiva Servizi offre e propone azioni a carico sia della Commissione, che degli Stati membri per assicurare che la direttiva abbia la maggiore effettività possibile. Le azioni saranno monitorate sulla base delle misure introdotte dalla comunicazione della Commissione concernenti il miglioramento della *governance* del mercato interno. Questo monitoraggio farà parte delle misure di sorveglianza condotte nel contesto del Semestre europeo e si rifletterà altresì, se necessario, in raccomandazioni specifiche per gli Stati membri.

L'attenzione si focalizzerà sui settori che hanno un significativo peso economico e offrono un maggiore potenziale di crescita, in particolare sui servizi alle imprese (11,7% del PIL), le costruzioni (6,3% del PIL), il turismo (4,4% del PIL) e il commercio (4,2% del PIL).

In tale contesto si inserisce l'esercizio di "peer review" (valutazione tra pari), i cui lavori sono iniziati nel mese di novembre 2012 e proseguiranno anche nel corso del 2013. La finalità principale di tale esercizio è quella di raggiungere un equilibrio di sistema che sia in grado di contemperare gli interessi pubblici, lo sviluppo del mercato unico e la massimizzazione dei benefici della direttiva Servizi, ovvero la creazione di un sistema più favorevole per il prestatore di servizi, ma anche per il consumatore. I risultati dell'esercizio alimenteranno le azioni contenute nel Semestre europeo 2013 e 2014, con eventuali raccomandazioni specifiche per gli Stati membri.

L'esercizio si rivolge nello specifico alla:

- forma giuridica, criteri di partecipazione al capitale e tariffe (articolo 15 direttiva Servizi), con particolare riferimento alle seguenti professioni: consulenti fiscali, esperto contabile-dottore commercialista, agenti di brevetti, architetti e veterinari;
- autorizzazione in caso di prestazione transfrontaliera di servizi (articolo 16 direttiva Servizi).

E' stato avviato, a tal fine, un coordinamento con le amministrazioni nazionali competenti per uno scambio di informazioni utili a portare avanti i lavori previsti dall'esercizio.

Il Governo, proprio al fine di garantire la prosecuzione di una puntuale e migliore applicazione di quanto disciplinato nella direttiva 2006/123/CE, trasposta nell'ordinamento nazionale dal decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, ha emanato il decreto legislativo n. 6 agosto 2012, n. 147, recante "Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, recante attuazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato", pubblicato nella G.U. 30 agosto 2012, n.202.

Le principali modifiche riguardano l'introduzione della SCIA (segnalazione certificata di inizio di attività) in sostituzione della DIA (dichiarazione di inizio attività) laddove prevista per l'esercizio di attività di servizi, e l'aggiornamento di talune disposizioni settoriali. Nello specifico è stato modificato l'articolo 71 relativamente ai requisiti necessari per l'avvio e l'esercizio dell'attività commerciale e di somministrazione di alimenti e bevande; è stato eliminato l'obbligo del possesso del requisito

professionale per i commercianti all'ingrosso di prodotti alimentari e per i soggetti che vendono o somministrano prodotti alimentari non al pubblico (spacci interni e per i circoli privati); è stato inoltre eliminato l'obbligo del possesso del requisito soltanto nel caso di vendita di prodotti alimentari destinati all'alimentazione animale. Inoltre, al fine di semplificare l'avvio e l'esercizio delle relative attività, si è provveduto all'eliminazione di ulteriori albi e ruoli.

### **1.2.2 Riconoscimento delle qualifiche professionali**

Già a partire dal mese di gennaio 2012, in sede di Gruppo stabilimento e servizi del Consiglio dell'Unione europea è stata avviata la discussione in merito alla proposta di modifica della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (di seguito, direttiva Qualifiche), pubblicata dalla Commissione in data 19 dicembre 2011. Il Governo ha svolto il necessario coordinamento con le amministrazioni competenti per i riconoscimenti delle qualifiche professionali e con tutte le parti interessate (ordini e associazioni), al fine di concordare una posizione italiana comune. In quest'ottica sono state organizzate, nel corso dell'anno, diverse riunioni di coordinamento presso il Dipartimento per le politiche europee, nel cui ambito è stato possibile discutere e confrontare, attraverso l'esame coordinato dei successivi testi di modifica intervenuti nel corso del 2012, le diverse posizioni assunte dalle amministrazioni interessate.

Al fine di favorire il coordinamento con tutti gli *stakeholders*, inoltre, il Governo ha avviato sul sito *web* del Dipartimento una consultazione pubblica volta a recepire tutti i suggerimenti dei soggetti interessati.

Tra le novità della proposta di modifica della direttiva più dibattute in seno al Consiglio dell'Unione europea si segnalano, in particolare, la tessera professionale e le criticità relative alle sue modalità applicative nei singoli Stati membri, la possibilità di estensione della direttiva Qualifiche alla professione notarile, il quadro comune di formazione e l'aggiornamento dei requisiti minimi di formazione per le sette professioni a riconoscimento automatico.

## **1.3 Imprese e mercato interno**

### **1.3.1 Piccole e medie imprese (*Small business act - SBA*)**

Con riferimento all'attuazione dello *SBA*, si segnalano le attività di scambio tra i punti di contatto nazionali, anche attraverso l'incremento delle buone pratiche che vengono inserite nel database della Commissione. Di particolare rilievo anche la preparazione della *SME Assembly* annuale e delle riunioni del *network* degli *SME Envoy* (tre nel corso del 2012). Il 2012 ha visto l'incontro bilaterale con la Francia, durante il quale sono state condivise posizioni comuni sulla nuova comunicazione di politica industriale e sul rafforzamento del Consiglio competitività (parte industria).

Si richiama l'attenzione sull'esame da parte del Parlamento europeo e del

Consiglio della proposta di regolamento che istituisce un programma per la competitività delle imprese piccole e le medie (COSME) (2014-2020). Nel corso dei lavori di predisposizione dell'atto, la delegazione italiana si è adoperata per garantire un maggior rilievo al tema del turismo e un unico programma di lavoro annuale che affrontasse contemporaneamente tutti gli aspetti di interesse per la competitività del sistema industriale europeo e per le PMI europee. Tale proposta è stata accolta favorevolmente.

Inoltre, nell'ambito del processo di revisione, avviato nel 2012 dalla Commissione, delle diverse discipline esistenti per la valutazione della compatibilità degli aiuti di Stato con le regole del Trattato (aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione delle imprese in difficoltà; aiuti alla ricerca, sviluppo e innovazione; aiuti agli investimenti; aiuti alle pmi; aiuti alla tutela ambientale, ecc.) il Governo ha perseguito, nell'interlocuzione con le Istituzioni dell'Unione, l'obiettivo di continuare a garantire un elevato livello di protezione della concorrenza, senza d'altra parte ostacolare la ripresa economica e la riconversione del tessuto industriale, nella consapevolezza del fatto che ostacolare ripresa e riconversione andrebbe a tutto vantaggio dei nostri principali *competitors* extraeuropei.

### 1.3.2 Concorrenza tra imprese

Nel 2012 è proseguito il confronto interno alla Commissione sulle problematiche connesse al *dossier* relativo al risarcimento danni per violazione della normativa antitrust. Pertanto, sono rinviate al 2013 le iniziative già contemplate dal Programma di lavoro 2012 della DG Concorrenza, relative alla pubblicazione di un documento di orientamento sulla quantificazione del danno e, soprattutto, di una proposta legislativa sulle azioni di risarcimento dei danni per violazione delle norme antitrust.

E' ugualmente proseguito il negoziato relativo all'accordo bilaterale di cooperazione in materia di concorrenza tra l'Unione europea e la Svizzera, che l'Italia ha seguito con attenzione, contribuendo alla definizione del testo dell'accordo concordato tra le Parti e delle relative decisioni di competenza del Consiglio. Stante la profonda integrazione economica intercorrente tra UE e Svizzera, sono numerose le prassi anticoncorrenziali con effetti transfrontalieri sul loro interscambio. Ciò spiega il motivo per cui i due partner hanno condiviso l'esigenza di un accordo di cooperazione rafforzata (c.d. di seconda generazione) che preveda, tra l'altro, la facoltà di scambiare informazioni anche riservate, a certe condizioni e salvo eccezioni, con l'obiettivo di rafforzare l'azione di contrasto ai cartelli (gli accordi di vecchia generazione prevedono il necessario consenso della fonte, come condizione per lo scambio di informazioni riservate).

Un testo di accordo è stato ormai definito a livello negoziale ed una sua firma è prevista per gli inizi del 2013, dopo il ritiro delle residue riserve d'esame parlamentare da parte di due Stati membri dell'UE. L'iter procedurale dovrebbe esaurirsi entro il 2013, con la conclusione dell'accordo da parte del Consiglio.

## 1.4 Appalti pubblici

La **riforma della normativa sugli appalti pubblici** costituisce una delle dodici azioni prioritarie previste dall'Atto per il mercato unico.

Il negoziato si è avviato nel 2012 con la presentazione da parte della Commissione di tre proposte di direttive. Due di esse sostituiscono le vigenti direttive sugli **appalti pubblici nei settori ordinari** (direttiva 2004/18/CE) e nel settore delle **utilities** (direttiva 2004/17/CE), mentre una terza disciplina il settore delle **concessioni** che, sino ad oggi, è solo parzialmente regolamentato a livello europeo.

L'adozione del pacchetto, inizialmente prevista per la fine del 2012, è stata posticipata al 2013 in ragione della tempistica programmata per il voto al Parlamento europeo.

La Presidenza danese ha avviato il negoziato sulla proposta di direttiva sugli appalti pubblici nei settori ordinari suddividendo le disposizioni della proposta in dieci *cluster* tematici. Lo stesso approccio è stato adottato dal Parlamento europeo. Per quanto riguarda il settore delle *utilities* e quello delle concessioni, il negoziato si è concentrato sugli articoli specifici propri di tali settori, mentre il complesso di articoli comuni alla direttiva appalti settori ordinari, una volta concordati in quella sede, sono stati inseriti anche nelle altre due direttive.

La discussione in Consiglio si è chiusa nel mese di novembre 2012. Il Consiglio competitività del 10 dicembre 2012 ha adottato un orientamento generale sulle tre proposte di direttive. Tale orientamento costituirà la base del mandato della Presidenza irlandese per l'avvio dei negoziati con il Parlamento europeo in vista di un accordo da conseguirsi nel 2013. Il 18 dicembre 2012 la Commissione IMCO (Mercato interno e protezione dei consumatori) del Parlamento europeo ha votato gli emendamenti sulla direttiva appalti pubblici settori ordinari e il 24 gennaio 2013 per le direttive *utilities* e concessioni.

Anche alla luce delle risultanze del coordinamento interno, il Governo ha sempre dimostrato un atteggiamento costruttivo e di piena disponibilità nel facilitare gli sforzi della Presidenza per la conclusione del negoziato e la rapida adozione del pacchetto legislativo considerato di grande rilevanza per il rilancio della crescita e dell'occupazione in Europa.

Con riferimento agli aspetti più innovativi della normativa in esame si riportano di seguito, in sintesi, le soluzioni di compromesso concordate dal Consiglio e la posizione nazionale relativa agli aspetti più significativi delle tre proposte di direttiva.

- *Flessibilità delle procedure*: si prevede un più ampio utilizzo della procedura negoziata con previa pubblicazione del bando di gara e del dialogo competitivo, allo scopo di corrispondere meglio alle esigenze delle amministrazioni aggiudicatrici attraverso la promozione del dialogo con gli operatori economici e lo sviluppo di appalti innovativi; viene introdotta una nuova procedura, "partenariato per l'innovazione", finalizzata a promuovere lo sviluppo e l'acquisto di prodotti, lavori e servizi innovativi; vengono ridotti i termini fissati per le procedure per consentire maggiore flessibilità.
- *Uso strategico delle procedure* (realizzazione degli obiettivi della Strategia Europa 2020): si introduce l'utilizzo dei costi dell'intero ciclo di vita del prodotto tra i criteri di aggiudicazione (al fine di tener conto del costo legato, ad esempio, all'inquinamento o al consumo di energia); viene

promosso l'utilizzo dei requisiti funzionali nella definizione delle specifiche tecniche dell'oggetto dell'appalto come strumento per stimolare l'innovazione; si introduce, per determinate tipologie di servizi che presentano una dimensione in parte transfrontaliera (sociali, sanitari, servizi in materia di istruzione e cultura), un regime semplificato che garantisca flessibilità nel rispetto dei principi di trasparenza e concorrenza.

- *Riduzione degli oneri documentali*: si prevede l'obbligo per le stazioni appaltanti di accettare l'autodichiarazione al posto dei certificati per la partecipazione alle procedure di appalto; si prevede altresì la possibilità di esonerare l'operatore economico dall'obbligo di presentare documenti che la stazione appaltante può facilmente ottenere tramite registri o banche dati.
- *Appalti elettronici*: si introduce l'obbligo di utilizzare mezzi elettronici di comunicazione per lo svolgimento di tutte le procedure di aggiudicazione degli appalti. Nel testo di compromesso del Consiglio il periodo transitorio per la completa applicazione delle disposizioni sulla comunicazione elettronica è stato esteso a 30 mesi a partire dal termine di trasposizione della direttiva, rispetto ai due anni inizialmente proposti dalla Commissione e appoggiati dall'Italia.
- *Accesso delle PMI*: si introduce un limite relativo ai requisiti legati alla capacità economica e finanziaria per cui il fatturato minimo richiesto non potrà essere superiore a tre volte il valore stimato dell'appalto, eccetto per i casi debitamente giustificati; si prevede, inoltre, la facoltà per le stazioni appaltanti di prevedere la divisione in lotti.
- *Aggregazione della domanda*: sono previste regole più specifiche per l'utilizzo degli accordi quadro, nonché sul funzionamento delle centrali di acquisto e per favorire gli appalti congiunti tra stazioni appaltanti di diversi Stati membri.
- *Modifica dei contratti*: con l'appoggio anche dell'Italia, una modifica del contratto non viene considerata sostanziale, esigendo l'aggiudicazione di un nuovo appalto, se rimane al di sotto del 15% del valore iniziale..
- *Governance*: non è passata la proposta della Commissione, appoggiata dall'Italia, di istituire un organismo unico indipendente responsabile della vigilanza e del coordinamento delle attività di attuazione della normativa sugli appalti pubblici.
- *Proposta di direttiva sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali (utilities)*: la nuova normativa chiarisce le esclusioni per i settori sufficientemente liberalizzati, quali i contratti per l'estrazione di gas e petrolio, e semplifica la procedura di esenzione individuale ex art. 30 della direttiva 2004/17/CE. Così come viene notevolmente semplificata la procedura per gli accordi quadro (la cui durata è stata aumentata a 8 anni) e l'asta elettronica. Con riferimento all'applicazione della direttiva al settore postale, sono stati esclusi, con l'appoggio anche dell'Italia, quattro servizi accessori (servizi finanziari, di filatelia e logistici, servizi speciali connessi e effettuati interamente per via elettronica).
- *Proposta di direttiva sull'aggiudicazione dei contratti di concessione*: la proposta, su cui l'Italia ha espresso favore, vuole fornire un quadro giuridico chiaro (in particolare per le concessioni di servizi, per le quali manca ad oggi

una disciplina specifica), definendo il regime giuridico applicabile all'aggiudicazione dei contratti di concessione e allo stesso tempo delimitandone l'ambito di applicazione (contratti di concessione per un valore uguale o superiore a 5 milioni di euro). La durata delle concessioni sarà limitata al tempo stimato per il concessionario per recuperare gli investimenti effettuati nella gestione dei lavori o servizi insieme al rendimento del capitale investito. A differenza delle direttive appalti pubblici e al fine di assicurare maggiore flessibilità, non si prevede un elenco fisso di procedure di aggiudicazione. Sono previste, tuttavia, una serie di garanzie procedurali da applicare nel corso dell'aggiudicazione, in particolare durante la negoziazione, in modo da assicurare trasparenza e correttezza. In tema di esclusione delle "concessioni di beni pubblici", il Governo italiano ha chiesto e ottenuto un'integrazione di un considerando della direttiva che, a titolo di esempio, richiama tra le fattispecie che non rientrano nella nozione di concessione ai sensi della direttiva stessa, le autorizzazioni o licenze o altre tipologie di atti dirette unicamente ad attribuire a un operatore economico il diritto di sfruttare i beni pubblici.

## 1.5 Aiuti di Stato

### 1.5.1 I servizi d'interesse economico generale (SIEG)

Le nuove regole sugli aiuti di Stato per i servizi di interesse economico, cosiddetto pacchetto SIEG<sup>8</sup>, che sostituisce il "pacchetto Monti-Kroes" del luglio 2005, sono entrate in vigore il 31 gennaio 2012.

Il nuovo pacchetto di regole include anche un regolamento *de minimis*<sup>9</sup> che esclude dall'obbligo di notifica di cui all'articolo 108, paragrafo 3, del TFUE, gli aiuti concessi alle imprese per la fornitura di SIEG che non superano i 500 mila euro nell'arco di tre esercizi finanziari e che rispettano le condizioni stabilite dal regolamento *de minimis*. Una comunicazione chiarisce i concetti fondamentali per l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato alle compensazioni per obblighi di servizio pubblico.

Alla luce del coordinamento svolto sul piano interno, il Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio ha comunicato alla Commissione, nell'aprile del 2012, l'impegno dell'Italia a:

- pubblicare entro il 31 gennaio 2013 l'elenco dei regimi di aiuto esistenti concernenti compensazioni degli obblighi di servizio

<sup>8</sup> Gli strumenti del nuovo pacchetto, adottato il 20 dicembre 2011, sono:

- Comunicazione 2012/C 8/02 sulla applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale (GUUE C 8 dell'11.01.2012);
- Decisione 2012/21/UE del 20 dicembre 2011 riguardante l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 106, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale (GUUE L 7 dell'11.01.2012);
- Comunicazione 2012/C 8/03 recante disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (GUUE C 8 dell'11.01.2012).

<sup>9</sup> Regolamento (UE) n. 360/2012 della Commissione, del 25 aprile 2012, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di importanza minore («*de minimis*») concessi ad imprese che forniscono servizi di interesse economico generale (GUUE L 114/8 del 26 aprile 2012).