



**PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**

**La partecipazione  
dell'Italia all'Unione europea  
RELAZIONE PROGRAMMATICA**

**2012**

**Dipartimento per le Politiche europee**



LA PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA  
ALL'UNIONE EUROPEA

RELAZIONE  
PROGRAMMATICA

2012



# INDICE

Premessa .....	11
<b>CAPITOLO I .....</b>	<b>13</b>
<b>Il processo di integrazione europea e il quadro istituzionale dell'Unione .....</b>	<b>13</b>
<b>1. LA RIFORMA DELLA GOVERNANCE ECONOMICA .....</b>	<b>13</b>
1.1 Il Semestre europeo .....	14
1.2 Analisi annuale della crescita 2012.....	15
1.3 Ulteriore riforma della governance economica e meccanismi di stabilità finanziaria .....	16
<b>2. IL QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE 2014-2020 .....</b>	<b>17</b>
2.1 Proposta della Commissione e iter negoziale.....	17
2.2 Orientamenti sulle principali rubriche di spesa .....	18
2.3 Finanziamento del bilancio .....	19
<b>CAPITOLO II .....</b>	<b>21</b>
<b>Gli orientamenti e le priorità nazionali in relazione alle politiche e agli atti dell'Unione .....</b>	<b>21</b>
<b>1. MERCATO INTERNO E COMPETITIVITA' .....</b>	<b>21</b>
1.1 Rilancio del mercato interno.....	21
1.2 Libera circolazione di persone, merci e servizi.....	22
1.2.1 Riconoscimento delle qualifiche professionali .....	22
1.2.2 Armonizzazione diritto societario .....	23
1.2.3 Armonizzazione tecnica .....	24
1.3 Regolamentazione dei mercati finanziari.....	26
1.3.1 Strumenti derivati .....	26
1.3.2 Agenzie di rating e sistemi di indennizzo degli investitori.....	26
1.3.3 Fondi di investimento europei .....	27
1.3.4 Detenzione di titoli .....	28
1.3.5 Prevenzione, gestione e risoluzione delle crisi .....	29

1.3.6	<i>Vigilanza prudenziale.....</i>	<i>30</i>
1.3.7	<i>Altre attività relative al funzionamento dei mercati finanziari.....</i>	<i>30</i>
1.4	<b>Concorrenza, innovazione e agenda digitale .....</b>	<b>31</b>
1.4.1	<i>Brevetto europeo.....</i>	<i>31</i>
1.4.2	<i>Tutela dei diritti di proprietà intellettuale.....</i>	<i>32</i>
1.4.3	<i>Concorrenza e appalti pubblici.....</i>	<i>33</i>
1.4.4	<i>Mercato unico digitale.....</i>	<i>36</i>
1.5	<b>Aiuti di Stato.....</b>	<b>36</b>
1.5.1	<i>Pacchetto "modernizzazione".....</i>	<i>37</i>
1.5.2	<i>Aiuti a finalità regionale e settoriali.....</i>	<i>37</i>
1.5.3	<i>Servizi di carattere economico generale e altri adempimenti interni.....</i>	<i>38</i>
<b>2.</b>	<b>LA DIMENSIONE ESTERNA DELL'UNIONE EUROPEA.....</b>	<b>39</b>
2.1	Politica di Sicurezza e di Difesa Comune (PSDC) .....	39
2.2	Cooperazione allo sviluppo.....	41
2.3	Politica commerciale comune .....	42
2.4	Allargamento e prospettive di integrazione dell'area balcanica.....	42
2.5	Il Servizio Europeo di Azione Esterna (SEAE) .....	44
2.6	Politica di vicinato .....	44
2.7	Collaborazione con i Paesi Terzi.....	45
<b>3.</b>	<b>SPAZIO DI LIBERTÀ, SICUREZZA E GIUSTIZIA.....</b>	<b>47</b>
3.1	Affari interni .....	47
3.1.1	<i>Contrasto al terrorismo e alla criminalità organizzata.....</i>	<i>47</i>
3.1.2	<i>Controllo delle frontiere.....</i>	<i>48</i>
3.1.3	<i>Affari interni e Quadro Finanziario Pluriennale.....</i>	<i>49</i>
3.2	Giustizia .....	51
3.2.1	<i>Cooperazione in materia di diritto civile.....</i>	<i>52</i>
3.2.2	<i>Cooperazione in materia penale.....</i>	<i>55</i>
<b>4.</b>	<b>AGRICOLTURA E PESCA .....</b>	<b>56</b>
4.1	Politica agricola comune (PAC) .....	56
4.1.1	<i>Attività legislativa nel quadro della PAC.....</i>	<i>56</i>
4.1.2	<i>Riforma della PAC e Quadro Finanziario Pluriennale.....</i>	<i>57</i>
4.2	Politica comune della pesca (PCP).....	58
<b>5.</b>	<b>COESIONE ECONOMICA, SOCIALE E TERRITORIALE .....</b>	<b>60</b>
5.1	Piano di Azione Coesione .....	60
5.2	Politica di coesione e Quadro Finanziario Pluriennale .....	61

<b>6.</b>	<b>OCCUPAZIONE E POLITICHE SOCIALI .....</b>	<b>63</b>
6.1	Politiche del lavoro .....	63
6.1.1	<i>Attività legislativa in materia di diritti dei lavoratori.....</i>	<i>63</i>
6.1.2	<i>Servizi europei per l'impiego.....</i>	<i>65</i>
6.1.3	<i>Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG) ..</i>	<i>65</i>
6.2	Politiche sociali.....	66
6.3	Istruzione e formazione .....	67
6.3.1	<i>Educazione e Strategia Europa 2020 .....</i>	<i>67</i>
6.3.2	<i>Educazione e mobilità.....</i>	<i>68</i>
6.4	Gioventù e sport .....	69
6.4.1	<i>Promozione dello sport di base .....</i>	<i>70</i>
6.4.2	<i>Integrità dello sport.....</i>	<i>71</i>
<b>7.</b>	<b>AMBIENTE .....</b>	<b>72</b>
7.1	Eco-innovazione .....	73
7.2	Protezione delle acque .....	73
7.3	Organismi geneticamente modificati (OGM).....	74
7.4	Cambiamenti climatici.....	75
7.5	Ambiente e Quadro Finanziario Pluriennale.....	76
7.5.1	<i>Regolamento LIFE.....</i>	<i>77</i>
7.5.2	<i>Finanziamento di Natura 2000.....</i>	<i>79</i>
<b>8.</b>	<b>INDUSTRIA, ENERGIA E TRASPORTI .....</b>	<b>80</b>
8.1	Industria .....	80
8.2	Energia .....	80
8.2.1	<i>Principali attività legislative nel campo dell'energia .....</i>	<i>81</i>
8.2.2	<i>Energia e Quadro Finanziario Pluriennale.....</i>	<i>82</i>
8.3	Trasporti .....	82
8.3.1	<i>Trasporto stradale.....</i>	<i>82</i>
8.3.2	<i>Trasporto ferroviario.....</i>	<i>83</i>
8.3.3	<i>Trasporto marittimo .....</i>	<i>83</i>
8.3.4	<i>Trasporto aereo, aeroporti e controllo dello spazio aereo .....</i>	<i>83</i>
8.3.5	<i>Reti di trasporto europee e Quadro Finanziario Pluriennale ...</i>	<i>85</i>
<b>9.</b>	<b>RICERCA, SVILUPPO TECNOLOGICO E SPAZIO.....</b>	<b>87</b>
9.1	Programmazione e iniziative congiunte.....	88
9.2	Ricerca aerospaziale .....	88

<b>10. TUTELA DEI CONSUMATORI E SANITÀ.....</b>	<b>90</b>
10.1 Tutela dei consumatori e conformità dei prodotti .....	90
10.1.1 <i>Diritti dei consumatori.....</i>	<i>90</i>
10.1.2 <i>Tutela dei consumatori in campo agroalimentare.....</i>	<i>91</i>
10.1.3 <i>Sicurezza e conformità dei prodotti.....</i>	<i>91</i>
10.2 Sanità.....	92
10.2.1 <i>Salute alimentare .....</i>	<i>93</i>
10.2.2 <i>Sicurezza dei pazienti e dei consumatori .....</i>	<i>94</i>
<b>11. CULTURA E TURISMO .....</b>	<b>96</b>
11.1 Cultura .....	96
11.1.1 <i>Dossier prioritari per l'azione di Governo nel settore culturale.....</i>	<i>96</i>
11.1.2 <i>Iniziative in materia di ricerca applicata al patrimonio culturale.....</i>	<i>97</i>
11.2 Turismo .....	98
<b>12. FISCALITÀ E DOGANE .....</b>	<b>100</b>
12.1 Principali sviluppi in materia di fiscalità .....	100
12.2 Fiscalità indiretta.....	101
12.2.1 <i>Dibattito sulla riforma dell'IVA.....</i>	<i>101</i>
12.2.2 <i>Imposta comune sulle transazioni finanziarie.....</i>	<i>102</i>
12.2.3 <i>Tassazione dell'energia .....</i>	<i>103</i>
12.2.4 <i>Esenzioni e deroghe IVA.....</i>	<i>104</i>
12.2.5 <i>Cooperazione amministrativa nel settore delle accise.....</i>	<i>105</i>
12.3 Fiscalità diretta .....	106
12.3.1 <i>Base imponibile comune per l'imposta sulle società.....</i>	<i>106</i>
12.3.2 <i>Tassazione dei redditi da risparmio.....</i>	<i>106</i>
12.4 Dogane .....	107
<b>CAPITOLO III .....</b>	<b>109</b>
<b>Iniziative e adempimenti nel quadro della partecipazione all'Unione europea .....</b>	<b>109</b>
<b>1. PREVENZIONE E RISOLUZIONE DELLE PROCEDURE D'INFRAZIONE AL DIRITTO UE .....</b>	<b>109</b>
<b>2. TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI E LOTTA CONTRO LA FRODE .....</b>	<b>111</b>



<b>3. COMUNICAZIONE E INFORMAZIONE SULL'ATTIVITA' DELL'UNIONE .....</b>	<b>114</b>
3.1 Obiettivi della strategia di comunicazione .....	114
3.2 Priorità tematiche e iniziative del piano di comunicazione 2012 .....	115
3.3 Attività di formazione .....	118
 <b>LISTA ACRONIMI .....</b>	 <b>121</b>



## PREMESSA

A norma dell'articolo 15 della legge 4 febbraio 2005, n. 11, come modificato dalla legge 4 giugno 2010, n. 96, il Governo presenta ogni anno al Parlamento la *Relazione programmatica* sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea. La sua funzione è di esporre gli sviluppi in atto nel processo di integrazione europea, con riferimento agli aspetti istituzionali e a ciascuna politica dell'Unione, nonché gli orientamenti e le priorità che il Governo si propone di perseguire in relazione a tali sviluppi.

La *Relazione* è, dunque, volta a offrire un quadro illustrativo dell'azione del Governo nell'ambito dell'Unione europea, con l'obiettivo di renderla più trasparente e di permettere al Parlamento di valutarla. Al tempo stesso, in linea con le disposizioni del Trattato di Lisbona, consente al Parlamento di considerare l'opportunità di un proprio coinvolgimento e la relativa tempistica.

In quest'ottica, la *Relazione* contribuisce a una precoce presa di coscienza da parte del Parlamento sull'evoluzione dell'Unione europea, delle sue politiche e sulla posizione del Governo in materia. Questo può consentire un organico dibattito in sede parlamentare, in particolare con riguardo agli obiettivi che l'Italia intende perseguire.

Riferendosi alla prima *Relazione*, presentata lo scorso anno, il Parlamento ha formulato importanti suggerimenti affinché l'esposizione risulti più chiara ed efficace. Accogliendo, doverosamente, tali rilievi, il Governo cerca, con la presente seconda edizione, di accentuare il taglio strategico e programmatico della *Relazione* stessa.

\*\*\*

La *Relazione programmatica* per il 2012 si basa sulle indicazioni contenute nei vari strumenti di programmazione adottati dalle Istituzioni dell'Unione europea: il programma legislativo e di lavoro annuale della Commissione, i calendari di lavoro del Parlamento europeo e del Consiglio, i programmi delle due Presidenze *pro tempore* che si avvicendano nel corso del 2012 (Danimarca e Cipro).

Sulla base del contenuto di questi atti, le varie Amministrazioni hanno elaborato i propri contributi analitici e propositivi, che sono stati successivamente sintetizzati in una visione d'insieme, diretta a evidenziarne le linee d'indirizzo strategico.

Siamo coscienti che, trattandosi di un esercizio ancora relativamente nuovo e senz'altro migliorabile, vi sono ancora asimmetrie nell'impostazione dei vari capitoli e nel rispettivo grado di dettaglio. Differenze che, tuttavia, non è possibile eliminare senza allungare ulteriormente i tempi della presentazione della *Relazione* al Parlamento. E', peraltro, nostra intenzione impegnarci a fondo, nei mesi a venire e in preparazione della *Relazione* 2013, al fine di rafforzare opportunamente l'interazione fra le Amministrazioni e il coordinamento per garantire che il prossimo esercizio sia più aderente agli obiettivi che lo ispirano e alle esigenze del Parlamento.

Al riguardo è, altresì, importante osservare come la preparazione della *Relazione* si stia rivelando un esercizio di notevole utilità per le stesse Amministrazioni e per il Governo. In effetti, favorisce una riflessione prima individuale e poi congiunta sull'attività svolta e in programma nell'ambito dell'Unione europea; stimola una preparazione più attenta, non solo alla propria realtà settoriale, ma anche a quella delle altre, diverse politiche europee.

E' precisamente in stretta coerenza con questa *ratio* di reciproco nutrimento e supporto, che assumono un rilievo essenziale gli orientamenti espressi dal Parlamento al Governo. Il risultato

perseguito, concretizzabile con un ulteriore sforzo congiunto, è una più matura partecipazione italiana all'attività dell'Unione europea. Una partecipazione attiva, presente e propositiva: consapevole dei programmi, delle sfide e delle opportunità europee, come degli interessi e degli obiettivi italiani rispetto a quest'ultimi. Un'Italia attenta, nel suo Parlamento e nel suo Governo, può operare al meglio, al servizio dei suoi cittadini ed essere coprotagonista del divenire dell'Unione europea.

\*\*\*

La *Relazione programmatica* 2012 è strutturata su tre capitoli.

Il primo si sofferma sulle aree di attuale peculiare risalto per l'Unione europea, esponendo gli orientamenti del Governo in materia. Da una parte, la riforma della cosiddetta *governance* economica e monetaria, inclusi i trattati del 2012 relativi al MES (Meccanismo Europeo di Stabilità) e al cosiddetto *Fiscal compact*. Dall'altra, il negoziato relativo al quadro finanziario pluriennale 2014-2020, vale a dire al bilancio dell'Unione. La sezione sulla *governance* economica, in particolare, può anche aiutare a comprendere il sensibile contesto istituzionale nel quale si colloca un altro importante documento che il Governo presenta al Parlamento: il *Piano Nazionale di Riforma 2012*.

Il secondo capitolo passa in rassegna gli sviluppi previsti nelle singole politiche dell'Unione e illustra la posizione politico negoziale del Governo rispetto a ciascuna politica e agli atti, proposti o in discussione in sede europea, ai fini della loro messa in opera.

Il terzo capitolo contiene a sua volta tre sezioni che illustrano, rispettivamente: gli orientamenti del Governo in materia di prevenzione e della risoluzione delle procedure d'infrazione al diritto dell'Unione; i principali indirizzi strategici e operativi in materia di tutela degli interessi finanziari dell'Unione e di contrasto alle frodi; le priorità attinenti alle iniziative di comunicazione e informazione sui temi europei e alle principali attività di formazione programmate per l'anno 2012. A titolo di *pro memoria*, si è ritenuto utile aggiungere un breve glossario degli acronimi più frequentemente utilizzati.

\*\*\*

L'auspicio è che la presente *Relazione programmatica* contribuisca a un fruttuoso dialogo fra il Parlamento e il Governo. Un primo risultato consisterebbe nel miglioramento della trasparenza e della conoscenza circa l'attività per l'anno in corso, ai fini di un indispensabile confronto sui temi concreti. Un ulteriore, più strategico, risultato si avrà se sarà accresciuta la coerenza e la condivisione delle scelte che l'Italia deve compiere nel quadro di una sua attenta partecipazione all'Unione europea. Infine, è in ogni caso essenziale che questa seconda *Relazione* rappresenti un ulteriore stimolo per migliorare il metodo di lavoro comune Parlamento-Governo e così accentuare il valore di un importante esercizio annuale.

ENZO MOAVERO MILANESI  
*Ministro per gli Affari europei*

## CAPITOLO I

### IL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA E IL QUADRO ISTITUZIONALE DELL’UNIONE

Il 2011 è stato un anno di crisi, che si è chiuso tuttavia con segnali di fiducia nella capacità dell’Italia di fornire il proprio sostanziale contributo al processo di stabilizzazione della zona euro e al rilancio della crescita economica. L’impegno italiano è stato, infatti, confermato con le misure programmate e con quelle già adottate dal nostro Paese, nel più ampio contesto delle strategie d’intervento per la disciplina di bilancio e la competitività delineate dall’Unione europea.

In tale quadro, il Governo ha riaffermato il suo fermo sostegno al processo di integrazione europea, e la determinazione a svolgere un ruolo da protagonista nella definizione dell’agenda dell’Unione europea, anche in vista della Presidenza italiana del 2014. I grandi temi sui quali occorrerà intensificare l’iniziativa nel 2012 sono in particolare: il mercato interno per la crescita e l’occupazione e il nuovo Quadro Finanziario Pluriennale UE per il periodo 2014-2020.

Due sono le priorità strategiche per l’azione europea dell’Italia nei prossimi mesi:

- Partecipare attivamente al processo di revisione della *governance* economica, coniugando gli obiettivi del rigore e della disciplina fiscale con l’esigenza di intervenire a favore della crescita economica, valorizzando il potenziale del mercato interno;
- Far avanzare il negoziato sul Quadro Finanziario Pluriennale (il “bilancio UE”) per il periodo 2014-2020, promuovendo un bilancio europeo all’altezza degli obiettivi dell’Unione e fortemente ispirato ai principi di equità e solidarietà, ma anche coerente con il quadro di rigore fiscale al quale l’Italia è vincolata.

#### 1. LA RIFORMA DELLA GOVERNANCE ECONOMICA

Nell’ampio processo di revisione della *governance* economica della zona euro, il Governo italiano intende promuovere un approccio equilibrato, volto a conciliare disciplina fiscale, meccanismi di solidarietà e iniziative per la crescita e l’occupazione che facciano leva sulle potenzialità del mercato interno. La componente di disciplina fiscale è rappresentata dal “Trattato su stabilità, coordinamento e *governance* nell’Unione Economica e Monetaria” (*Fiscal Compact*). Il nuovo trattato è finalizzato al rafforzamento della disciplina di bilancio, con l’obiettivo di evitare in futuro il ripetersi di crisi di sostenibilità dei debiti sovrani. Sul quadro istituzionale della nuova intesa, va osservato che l’indisponibilità del Regno Unito e della Repubblica Ceca ha reso necessario il ricorso a un accordo intergovernativo rispetto a una riforma del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea tra i 27 Stati membri dell’UE, che il Governo italiano avrebbe preferito e in favore della quale si è speso con convinzione. Il Governo è nondimeno impegnato a mantenere un approccio inclusivo alle riforme, a salvaguardia del metodo comunitario e dell’unitarietà dell’architettura istituzionale dell’Unione europea. In tale prospettiva, il Governo italiano auspica che, non appena le condizioni politiche lo consentiranno, il nuovo accordo intergovernativo possa essere condiviso da tutti gli Stati membri dell’Unione ed essere quindi ricondotto nell’alveo istituzionale dei Trattati UE. Nel merito, il Governo ritiene che gli elementi fondamentali in cui si articola il nuovo trattato concorreranno a comporre un quadro efficace, suscettibile di rafforzare le condizioni per una crescita sostenibile. Va peraltro riconosciuto che il *Fiscal Compact* ha in larga parte l’obiettivo di ribadire in forma solenne impegni già assunti a livello dell’Unione europea, conferendovi in tal modo una maggiore visibilità e una maggiore solennità, soprattutto a beneficio dei mercati.

La componente di solidarietà della nuova *governance* economica della zona euro è rappresentata dal "Trattato per un Meccanismo Europeo di Stabilità" (MES). Il MES avrà l'obiettivo di fornire assistenza finanziaria, secondo una rigorosa condizionalità, ai Paesi in difficoltà ed è destinato a sostituire tra il 2012 e il 2013 sia l'EFSF (*European Financial Stability Facility*) che l'EFSM (*European Financial Stabilisation Mechanism*) lanciati nel primo semestre 2010 per far fronte alle tensioni che hanno interessato la zona euro, a partire dalla Grecia, per estendersi successivamente a Irlanda e Portogallo.

Si tratta dunque di coadiuvare gli sforzi effettuati a livello nazionale per ripristinare l'equilibrio di bilancio con strumenti ad efficacia rafforzata in ambito UE. A questo proposito, il Governo ha insistito a più riprese sull'importanza di introdurre *Euro bonds/Stability bonds* per aiutare la stabilizzazione dei mercati finanziari. Si tratta di un obiettivo che sul piano generale continuerà ad essere perseguito, partendo per ora dall'approfondimento della fattibilità dei *Project bonds* per il finanziamento di grandi infrastrutture europee.

In generale, nel corso del 2012 il Governo continuerà a riaffermare la sua posizione a favore di una *governance* europea ambiziosa, in grado di rispondere alle sfide aperte dalla crisi, difendendo il ruolo della moneta unica e puntando alle riforme strutturali per la competitività e l'occupazione. Dopo il *Fiscal Compact* per garantire la disciplina dei bilanci pubblici appare sempre più necessario un "*Economic Compact*", che punti alla crescita e al benessere dei cittadini europei.

In tema di sorveglianza macroeconomica e di bilancio, cui presterà grande attenzione il Consiglio europeo, è da segnalare altresì l'avvio, a partire da gennaio 2012, del secondo Semestre europeo che vedrà l'applicazione del cosiddetto *Six Pack*, il pacchetto di sei atti legislativi entrato in vigore il 13 dicembre 2011 e contenente una serie articolata di misure per il rafforzamento della *governance* economica dell'Unione.

Le nuove norme costituiranno una base per le valutazioni e le decisioni del Consiglio relative ai Programmi di Stabilità e di Convergenza, nonché ai Programmi Nazionali di Riforma, che gli Stati membri sono tenuti a presentare entro aprile, nell'ambito del Semestre europeo. Il Consiglio sarà chiamato, inoltre, a valutare i piani di consolidamento attuati a livello nazionale nell'ambito delle procedure per deficit eccessivo e dei programmi di assistenza finanziaria.

Per le questioni internazionali, si punterà al potenziamento della posizione comune dell'area dell'euro in ambito G20 sui temi economici e finanziari.

## 1.1 Il Semestre europeo

Nell'ambito del Semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche, nel 2011 per la prima volta ogni Stato membro è stato chiamato ad inviare entro il mese di aprile il proprio Programma di Stabilità (PdS), con le indicazioni dettagliate degli obiettivi di finanza pubblica nell'arco di un triennio (programmazione fiscale di medio periodo) e dei relativi strumenti necessari per il loro raggiungimento, e il Programma Nazionale di Riforma (PNR), orientato verso il raggiungimento degli obiettivi della Strategia Europa 2020.

Nell'ottica dello stretto coordinamento e della sorveglianza delle politiche fiscali e macroeconomiche, il contenuto dei Programmi è stato oggetto delle Raccomandazioni del Consiglio del 20 giugno 2011. Quest'ultimo ha ribadito per l'Italia la necessità di operare la riduzione del deficit di bilancio sotto il 3 per cento del PIL entro il 2012, al fine di chiudere, come previsto, la procedura di deficit eccessivo. Relativamente al 2011, è stato confermato l'obiettivo del 3,9 per cento. A tali obiettivi si è aggiunto quello del pareggio di bilancio entro il 2013, più volte ribadito in sede internazionale.

Nel mese di settembre 2011 è stata effettuata, nell'ambito del Consiglio, una valutazione sul Semestre europeo 2011, con riferimento a risultati, tempistica e *format*

della procedura attuale. Il Governo ha giudicato positivamente l’esercizio, evidenziando i vantaggi dell’allineamento della normativa di bilancio nazionale al Semestre europeo e richiedendo, inoltre, una revisione del metodo di elaborazione e di pubblicazione delle raccomandazioni sui Programmi Nazionali di Riforma, ritenuto non soddisfacente. In particolare, la Commissione è stata invitata ad approfondire su base bilaterale i punti sollevati. Si prevede di contribuire al dibattito sul Semestre europeo, evidenziando possibili miglioramenti dell’attuale procedura e della sua efficacia nel promuovere le riforme strutturali.

A livello nazionale, il Governo conferisce assoluta priorità alla preparazione del PNR per il 2012, e ritiene essenziale che tale preparazione avvenga con il concorso di un’ampia consultazione nazionale. Il PNR rappresenta un documento chiave per l’azione dello stesso Governo, identificando in maniera concreta le criticità del Paese e le riforme per farvi fronte.

Il Governo italiano ha svolto un ruolo importante nella fase di definizione della procedura di squilibri eccessivi (*Macroeconomic imbalances procedure* - MIP) proposta dalla Commissione e ora parte del “Six-Pack”. Nell’ambito dell’analisi degli strumenti di prevenzione degli squilibri macroeconomici (*Alert Mechanism Report* e *Scoreboard*), contenuti nel nuovo pacchetto sulla *governance* economica, l’attenzione degli Stati membri paesi si è concentrata in particolare sugli indicatori da utilizzare nelle due aree scelte per identificare gli squilibri macroeconomici: la competitività e gli squilibri interni ed esterni. Il Governo ha ripetutamente sottolineato la necessità di sviluppare metodi trasparenti, basati su analisi chiare e condivise, per la valutazione dei progressi nazionali nell’attuazione della Strategia Europa 2020.

Nel corso del 2012, il Governo proseguirà nel suo impegno sul dossier, sia contribuendo con rilevanti esperienze nazionali in materia di valutazione quantitativa delle politiche e delle riforme, sia proseguendo nel monitoraggio dell’efficacia degli strumenti sin qui attivati nello specifico contesto della Strategia Europa 2020. Si prevede di continuare a monitorare con attenzione l’evoluzione del set di indicatori considerati nella definizione dello *Scoreboard* versione 2012, in linea con il lavoro avviato nel corso del 2011.

## 1.2 Analisi annuale della crescita 2012

L’Analisi annuale della crescita (*Annual Growth Survey – AGS*) è il documento pubblicato dalla Commissione europea che dà avvio al Semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche.

L’Analisi annuale della crescita per il 2012, presentata dalla Commissione nel novembre 2011, individua, a livello nazionale e europeo, cinque settori prioritari di intervento per realizzare un risanamento di bilancio favorevole alla crescita: ripristinare la stabilità nel settore finanziario; rilanciare la competitività e la crescita; combattere la disoccupazione; rimediare alle ripercussioni sociali della crisi; modernizzare le pubbliche amministrazioni. I PNR dovranno incorporare anche queste priorità.

In occasione del dibattito sull’AGS 2012, il Governo ha dato un giudizio positivo, in particolare con riferimento all’adozione di azioni a livello UE previste nel *fast-tracked growth package* e all’attenzione alla *tax policy*. L’Italia ha colto l’occasione per sottolineare l’esigenza di un forte impegno europeo a favore della crescita, che deve essere contemporaneo e complementare agli sforzi di risanamento finanziario e di consolidamento delle finanze pubbliche. L’Italia ha anche sottolineato l’importanza di orientare le riforme verso una “crescita intelligente” (*Smart Growth*) e di migliorare l’allineamento tra gli obiettivi di lungo periodo della Strategia Europa 2020 e le priorità dell’Analisi annuale della crescita.

### 1.3 Ulteriore riforma della governance economica e meccanismi di stabilità finanziaria

Dopo l'approvazione del pacchetto legislativo *Six-Pack*, nel corso della seconda parte del 2011 è stato avviato il dibattito su un ulteriore rafforzamento della *governance* economica per i paesi dell'euro, in particolare sul fronte della **sorveglianza fiscale**, attraverso due nuove proposte di regolamento in materia, presentate dalla Commissione nel mese di novembre 2011 (il cosiddetto "*Two-Pack*"). Il negoziato è ancora nella fase iniziale. L'obiettivo è quello di potenziare ulteriormente il coordinamento delle politiche fiscali e macroeconomiche. Nella bozza in discussione, entro il 15 ottobre di ogni anno, gli Stati membri della zona euro dovrebbero sottoporre alla Commissione e all'Eurogruppo i rispettivi disegni di legge di bilancio, sui quali la Commissione esprimerebbe un parere preventivo. Inoltre, procedure di sorveglianza rafforzata sarebbero introdotte per i paesi dell'euro che si trovano o rischiano di trovarsi in difficoltà finanziaria.

Da evidenziare anche la presentazione, insieme con le suddette proposte di regolamento, del Libro verde sugli "*stability bonds*", primo contributo formale della Commissione sul tema. L'Esecutivo europeo delinea tre possibili opzioni per l'introduzione di tali titoli, con un diverso grado di sostituzione dei titoli sovrani nazionali e differenti forme di garanzia, declinandone i vantaggi sotto il profilo della stabilità e dell'integrazione dei mercati finanziari ed i possibili rischi di "azzardo morale". Il Governo continuerà nel 2012, come sopra evidenziato, a sostenere l'introduzione di tali titoli.

Si segnala, altresì, che nel secondo semestre 2011 la Presidenza polacca ha avanzato una proposta per una procedura di **valutazione dell'impatto** economico e finanziario della legislazione UE, che prevede una valutazione preliminare degli effetti a livello economico, sociale e ambientale di ogni nuovo atto legislativo dell'Unione, nella fase iniziale del processo decisionale. Nel caso in cui sia identificato un potenziale impatto economico e finanziario di livello significativo, il progetto dovrebbe essere sottoposto all'attenzione degli Stati membri, con l'obiettivo di produrre una decisione vincolante prima di procedere a ulteriori sviluppi. Gli Stati membri hanno manifestato opinioni divergenti. Inizialmente il Governo ha espresso un cauto sostegno per l'iniziativa, evidenziando la necessità di approfondimenti in particolare per quanto riguarda la quantificazione del carico di lavoro e il livello di *technical expertise*. Il tema è stato comunque mantenuto nell'agenda consiliare e la Presidenza danese ha dato un sostegno di massima, rinviando però la presentazione di una relazione sullo stato dei lavori a giugno 2012, che sarà attentamente valutata da parte italiana.

Si segnala infine che l'Italia partecipa attivamente alla redazione di **clausole di azione collettiva** uniformi a livello europeo (*Collective Action Clauses - CACs*), che permettano la modifica di talune condizioni dei prestiti rappresentati da titoli di Stato, previo accordo con una maggioranza qualificata dei relativi possessori. Il dossier è arrivato a una fase piuttosto avanzata di *drafting*, e il processo, che secondo quanto previsto inizialmente dovrebbe terminare a metà del 2013, potrebbe essere anticipato di un anno, in concomitanza con l'avvio anticipato del Meccanismo Europeo di Stabilità.



## 2. IL QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE 2014-2020

### 2.1 Proposta della Commissione e iter negoziale

Il Governo italiano partecipa con particolare attenzione al negoziato sul prossimo Quadro Finanziario Pluriennale dell’Unione europea (QFP), che copre il periodo 2014-2020. Formalmente il negoziato è stato avviato il 29 giugno 2011 con la presentazione da parte della Commissione europea della Comunicazione “Un bilancio per l’Europa”, cui hanno fatto seguito le singole proposte legislative su ciascuna rubrica di bilancio. La proposta della Commissione prevede una dotazione complessiva di 1.025 miliardi di Euro (in 7 anni), leggermente superiore in termini reali a quella attuale, e pari all’1,05% del PIL europeo. Con la c.d. tabella “fuori bilancio” il tetto ammonta a 1.083 miliardi, vale a dire l’1,11% del RNL stimato. Nel ciclo di programmazione 2007-2013 l’ammontare complessivo (a prezzi 2011) degli stanziamenti per impegni era stato fissato a 994 miliardi, pari all’1,12% del RNL.

Il negoziato si svolgerà nel corso dell’intera Presidenza danese dell’Unione europea (gennaio - giugno 2012) e continuerà sotto presidenza cipriota (luglio-dicembre 2012), in seno al Consiglio Affari Generali al quale è affidata la competenza per l’approvazione della proposta. L’obiettivo principale della Presidenza è fornire una solida base negoziale (c.d. *negotiating box*) per il Consiglio europeo di giugno 2012, definendo in via preliminare la questione del tetto complessivo di spesa (c.d. approccio *top-down*). Si tratta di un approccio che non condividiamo, in quanto riteniamo essenziale verificare in primo luogo, in ciascuna rubrica, i meccanismi delle singole politiche di spesa, sulla base di parametri qualitativi piuttosto che quantitativi.

Nei mesi di aprile e maggio, il Consiglio Affari Generali continuerà a discutere le singole rubriche del bilancio, sia sul versante delle spese, che su quello delle entrate. Come metodo di lavoro, la Presidenza danese intende mantenere una netta linea di demarcazione tra gli aspetti strettamente finanziari e il resto del negoziato. Le proposte legislative della Commissione sui singoli programmi, infatti, continueranno ad essere oggetto di discussione nelle rispettive formazioni del Consiglio (con esclusione degli aspetti finanziari e orizzontali che restano affidati al Consiglio Affari Generali). L’obiettivo è di accelerare il lavoro al fine di raggiungere in tempi brevi un “orientamento generale parziale” sulle proposte (ossia sugli aspetti non finanziari e non orizzontali delle stesse, che vengono affrontati nel quadro del negoziato complessivo sul QFP). Tale approccio dovrebbe permettere l’entrata in vigore del nuovo ciclo di programmazione dal 1° gennaio 2014. La Presidenza danese si è impegnata, infine, a cooperare strettamente con il Parlamento europeo con riunioni informative ai margini di ciascuna riunione del Consiglio Affari Generali in cui sia in agenda il punto QFP. Ha inoltre organizzato, assieme alla Commissione e al Parlamento europeo, una conferenza *ad hoc* svoltasi a Bruxelles il 22 marzo scorso con rappresentanti delle istituzioni europee e dei Parlamenti nazionali, alla quale ha partecipato anche una qualificata delegazione del Parlamento italiano.

Il negoziato è lungo e complesso ed è entrato ormai nella fase cruciale. Pur essendo l’Italia già da alcuni anni un contribuente netto al bilancio UE (4,5 miliardi di euro nel 2010 secondo i dati della Commissione europea), il Governo continua a ritenere che il bilancio europeo debba essere ispirato al principio di solidarietà, rimanendo all’altezza delle ambizioni dell’Unione e coerente con i suoi obiettivi, uno strumento realmente in grado di contribuire a promuovere crescita e occupazione. Pertanto, sul livello complessivo della spesa, il Governo italiano non ha una posizione pregiudiziale, a differenza di tutti gli altri Stati membri contribuenti netti (Germania, Francia, Regno

Unito, Finlandia, Austria, Danimarca, Repubblica Ceca), che chiedono di ridurre il bilancio di almeno 100 mld di Euro.

Il Governo ritiene invece prioritaria un'analisi accurata delle singole rubriche di bilancio al fine di assicurare una concentrazione e un uso più efficiente delle risorse. Ciò vale sia per le rubriche in cui i fondi sono pre-attribuiti agli Stati membri (es. PAC e Coesione) per le quali diventano cruciali i parametri e i criteri di assegnazione; sia per le rubriche per le quali non vi è pre-attribuzione, ma l'accesso si basa su elementi competitivi (es. Ricerca e Innovazione o *Connecting Europe Facility*), e per le quali sono cruciali le regole alla base dei bandi di gara gestiti dalla Commissione e la semplificazione e l'accessibilità delle relative procedure.

Tuttavia il Governo ritiene proprio dovere vigilare a che le proposte sul tavolo non si traducano in una penalizzazione del "Sistema Italia". Al riguardo, proprio nelle rubriche che rappresentano la parte più importante del bilancio dell'Unione – agricoltura e coesione - allo stato attuale del negoziato il Governo nutre forti preoccupazioni.

Il Governo ha inoltre avviato un'azione volta a contrastare le pressioni di numerosi Stati membri a favore di meccanismi di consolidamento dei c.d. RAL (Reste à liquidier), la differenza tra le somme impegnate e quelle realmente spese, e che la Commissione stima oggi complessivamente a circa 230 miliardi di euro. Si tratta di iniziative che rischiano di essere particolarmente pregiudizievoli per l'Italia che, in virtù delle scarse capacità di assorbimento dei fondi UE, è tra i principali Stati membri a produrre RAL.

## 2.2 Orientamenti sulle principali rubriche di spesa

Con riferimento alla **Politica Agricola Comune**, nella sua proposta negoziale la Commissione propone un finanziamento complessivo di 382,9 miliardi di euro. L'allocazione per la PAC per il 2007-2013 è stata di 413 miliardi. Vi è quindi una riduzione di 30,1 miliardi di euro. Il Governo si impegnerà affinché la PAC del futuro rafforzi la competitività dell'agricoltura europea, premiando la produttività e il valore aggiunto. In tale prospettiva, abbiamo espresso sostanziali riserve sulla proposta della Commissione e intendiamo ribadire la necessità di una modifica per evitare una redistribuzione di risorse particolarmente penalizzante per l'agricoltura italiana. L'Italia, in termini assoluti, risulta il paese maggiormente penalizzato dalla redistribuzione delle risorse prospettata dalla Commissione, proposta che peraltro penalizza, tra gli altri, anche Olanda, Belgio, Danimarca e, in misura minore, Germania e Francia. Siffatta redistribuzione, se confermata, assegnerebbe al nostro Paese sostegni inferiori e inadeguati alle proprie realtà agricole, con particolare riferimento a quelle altamente specializzate che maggiormente concorrono alla sicurezza degli approvvigionamenti, sopportando tuttavia costi di produzione di gran lunga più elevati rispetto alle aziende estensive tipiche dell'agricoltura continentale.

In tale contesto appare fortemente problematico il ricorso all'unico criterio della superficie per la convergenza del livello degli aiuti diretti, che riduce gli incentivi a investire per migliorare la produttività. L'applicazione dei criteri contenuti nella proposta negoziale per la PAC attualmente sul tavolo si tradurrebbe per l'Italia nella perdita complessiva di almeno 6,7 miliardi di Euro nell'intero ciclo 2014-2020.

Per quanto riguarda la **Coesione**, l'allocazione totale proposta per il periodo 2014-2020 dalla Commissione è di 336 miliardi di euro, rispetto ai 354 miliardi allocati nel ciclo 2007-2013, con una riduzione di 18 miliardi di euro. Al riguardo, il Governo ritiene che essa debba svolgere un ruolo fondamentale nel processo di integrazione europea e, come tale, vada mantenuta e consolidata. Verrà sostenuta pertanto una riforma che sia in grado di accrescerne l'efficacia e i risultati. Per quanto riguarda i criteri di allocazione, l'Italia si impegnerà affinché la politica di coesione continui a essere diretta allo

sviluppo di tutte le regioni europee, attribuendo priorità alle regioni meno sviluppate (tra cui le nostre Regioni meridionali). In particolare, andranno contrastate le attuali proposte che penalizzerebbero in misura sproporzionata le Regioni italiane che sono attualmente nell’obiettivo convergenza.

Sulla proposta per la creazione di una nuova voce di bilancio dedicata a finanziare, su base competitiva (bandi di gara e cofinanziamento nazionale) i **progetti infrastrutturali** europei nel campo di energia, trasporti e tecnologie dell’informazione e della comunicazione (c.d. *Connecting Europe Facility* con un Fondo al quale sono destinati 40 miliardi di euro), il Governo condivide la necessità del miglioramento delle infrastrutture, essenziale per il rafforzamento del mercato interno. Emerge, comunque, un’esigenza di investimenti pubblici soprattutto nel settore dei trasporti. In questo contesto, il Governo sosterrà l’utilizzo dei *project bonds* e di altri strumenti finanziari innovativi che potrebbero contribuire al finanziamento delle reti infrastrutturali.

Per quanto riguarda i fondi per la **Ricerca e l’Innovazione**, il Governo si è espresso a favore della proposta della Commissione che prevede di aumentare la dotazione finanziaria del programma “Horizon 2020” fino a 80 miliardi di Euro, con un incremento del 46% rispetto all’esercizio precedente (per il periodo 2007-2013 sono stati stanziati 55 miliardi). In parallelo, siamo consapevoli che occorrerà affrontare già nell’immediato il problema della scarsa capacità di attrazione e utilizzo delle risorse europee (7-8% del totale, a fronte di una contribuzione al bilancio pari al 13%), che si traduce in un forte squilibrio tra contribuzione e spesa.

Per quanto riguarda la rubrica **Sicurezza e cittadinanza**, la cui dotazione complessiva passa – nella proposta della Commissione - da 11,8 a 18,5 miliardi di euro, con una crescita del 36%, il Governo intende appoggiare il previsto rafforzamento degli strumenti a disposizione, soprattutto nel settore dell’immigrazione e della sicurezza interna.

In materia di relazioni esterne, per far fronte alle nuove sfide che vengono dalla sponda sud del Mediterraneo, consideriamo cruciale il rafforzamento della dimensione meridionale della Politica di Vicinato. Riteniamo prioritario che le risorse debbano essere ripartite tra le sue due dimensioni, meridionale e orientale, secondo l’attuale distribuzione che rispetta il criterio demografico (2/3 dei fondi devono continuare ad essere destinati al sud, mentre 1/3 all’est).

## 2.3 Finanziamento del bilancio

Per quanto concerne le entrate, e in particolare le proposte della Commissione per nuove risorse proprie basate su una “nuova” risorsa IVA (sostitutiva dell’attuale complesso sistema) e su una tassa sulle transazioni finanziarie, il Governo ritiene che la questione debba essere meglio approfondita per valutarne compiutamente tutte le implicazioni. Occorrerà riflettere in particolare sulla configurazione più appropriata della tassa sulle transazioni finanziarie, sia sotto il profilo della struttura, sia sotto il profilo di una uniforme applicazione in tutti gli Stati membri, in modo tale da consentire l’utilizzo, almeno in parte, dei relativi proventi come risorsa propria.

Il Governo ritiene infine che vada rivolta un’attenzione specifica ai cosiddetti meccanismi di “sconti” e compensazione che sono alquanto opachi e sono definiti iniqui dalla stessa Commissione. Tali meccanismi dimostrano che cinque Stati membri sono riusciti da tempo a ritagliarsi dei “ritorni” proprio in virtù della loro posizione di forti contribuenti netti. L’Italia contribuisce direttamente o indirettamente anche a questi sconti. Al riguardo, il Governo non ha avanzato una richiesta di accedere agli sconti, ma continuerà ad insistere nel corso del negoziato affinché l’intero sistema venga

riformato, secondo criteri oggettivi (quindi non più caso per caso come è oggi), trasparenti e comprensibili.

## CAPITOLO II

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

## 1. MERCATO INTERNO E COMPETITIVITA'

### 1.1 Rilancio del mercato interno

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

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

In particolare, si tratta di:

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

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

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

## 1.2 Libera circolazione di persone, merci e servizi

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

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

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

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

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

### 1.2.1 Riconoscimento delle qualifiche professionali

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

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

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

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

### **1.2.2 Armonizzazione diritto societario**

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

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

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

In materia di contabilità societaria, la Commissione ha presentato una proposta di direttiva che modifica e riunisce in un unico testo le direttive in materia di conti annuali e consolidati delle società di capitali (direttive 78/660/CEE e 83/349/CEE). Si tratta di semplificare gli obblighi relativi alla redazione dei bilanci annuali e consolidati, riducendone i connessi costi, e di giungere ad un

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

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

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

### 1.2.3 Armonizzazione tecnica

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

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

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



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

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

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

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

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

## 1.3 Regolamentazione dei mercati finanziari

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

### 1.3.1 Strumenti derivati

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

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

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

### 1.3.2 Agenzie di rating e sistemi di indennizzo degli investitori

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

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

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

### 1.3.3 Fondi di investimento europei

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

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

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

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

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

#### 1.3.4 Detenzione di titoli

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

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

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

### 1.3.5 Prevenzione, gestione e risoluzione delle crisi

Le conclusioni del Consiglio ECOFIN del 18 maggio e del 7 dicembre 2010 hanno delineato gli aspetti fondamentali della complessiva riforma del quadro europeo in materia di **gestione delle crisi**, ed è stata adottata una *Roadmap* che comprende, tra l’altro, la presentazione da parte della Commissione di una proposta di direttiva sulla prevenzione, gestione e risoluzione delle crisi nel settore finanziario<sup>1</sup>. La Commissione ha presentato un dettagliato documento di consultazione dal quale è ampiamente desumibile la struttura della futura proposta. In linea con i lavori G20 e del *Financial Stability Board*, le proposte della Commissione mirerebbero ad introdurre regole e assetti istituzionali che in caso di crisi delle banche rendano possibili operazioni di ristrutturazione o liquidazione delle medesime senza che sia necessario ricorrere ad interventi pubblici, che vanificano la funzione disciplinante del mercato.

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

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

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

### 1.3.6 Vigilanza prudenziale

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

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

### 1.3.7 Altre attività relative al funzionamento dei mercati finanziari

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

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

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

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

## 1.4 Concorrenza, innovazione e agenda digitale

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

### 1.4.1 Brevetto europeo

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

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

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

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

#### **1.4.2 Tutela dei diritti di proprietà intellettuale**

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

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

Anche l'istituzione di biblioteche digitali europee<sup>2</sup> che preservino e divulghino il patrimonio culturale e intellettuale continentale è fondamentale per lo sviluppo dell'economia della conoscenza. In tal senso, ricordiamo che è in corso il negoziato sulla proposta legislativa che renderà possibile la digitalizzazione e l'accesso on line alle "opere orfane". Il Governo si propone di rafforzare il testo attuale, per assicurare il rispetto del principio dell'uso dell'opera orfana senza

---

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



fini di vantaggio economico o commerciale<sup>3</sup>, nonché di impedire l’inclusione, nel campo di applicazione della proposta, delle opere musicali e delle opere inedite, che creerebbe ambiguità e incertezza a livello di applicazione della norma. La prosperità di nuovi modelli commerciali e della diversità culturale dipendono dall’accesso ai contenuti culturali da parte di consumatori e utenti. Nel corso del 2012, la Commissione europea presenterà anche una proposta per l’istituzione di un quadro giuridico per una gestione multiterritoriale collettiva efficiente del diritto d’autore, migliorando la *governance* e la trasparenza, attraverso il rilascio di licenze paneuropee, in particolare per il settore musicale, che consentirà lo sviluppo di un mercato legale delle opere protette in tutta l’UE. Esistono, infatti, situazioni estremamente diversificate in Europa per quanto riguarda la natura giuridica, i controlli, i poteri e gli obblighi di solidità finanziaria e affidabilità delle società di gestione dei diritti d’autore e dei diritti connessi. Inoltre, la Commissione europea sta concentrando la sua attenzione sulla possibilità che una società di gestione rappresenti repertori ulteriori rispetto alle opere dei propri iscritti, per poter arrivare a una aggregazione dei repertori in modo da ridurre il numero delle società che amministrano i diritti *on-line*.

### 1.4.3 Concorrenza e appalti pubblici

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

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

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

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

---

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

sul quale si è pronunciata anche la VIII Commissione permanente della Camera<sup>4</sup>.

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

Si rendono, inoltre, opportune norme concernenti la portata e i criteri della cooperazione pubblico-pubblico, per garantire una maggiore uniformità applicativa fra i vari Stati membri, nonché un maggior livello di certezza per le Amministrazioni che intendono utilizzare tali forme di cooperazione.

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 1.4.4 Mercato unico digitale

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

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

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

## 1.5 Aiuti di Stato

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

---

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

### 1.5.1 Pacchetto “modernizzazione”

La Commissione ha manifestato l’intenzione di condurre una opera di **riforma e attualizzazione delle norme sugli aiuti di Stato**, nonché di semplificazione delle relative procedure. L’iter della riforma prevede l’adozione entro la primavera del 2012 di una comunicazione, che presenti i principali obiettivi ed il pacchetto di riforme a corollario degli stessi. Entro il 2013 si passerà alla realizzazione delle varie misure ed alla definizione dei principali elementi del “pacchetto modernizzazione”.

Il pacchetto di riforme preannunciato dalla Commissione prevede:

- a) l’adozione di una comunicazione relativa al concetto di aiuto;
- b) la revisione del regolamento sugli aiuti di importo minore c.d. aiuti “de minimis”, nell’ambito della quale si discute sulla possibilità di innalzare la soglia di incentivazione de minimis attualmente fissata a 200.000 euro. L’eccessivo innalzamento della soglia (i desiderata di alcuni Paesi vorrebbero che la soglia fosse posta a 500.000 euro) potrebbe riproporre il tema della distorsività di un tale ammontare di aiuti, così come la Commissione ebbe già modo di evidenziare nel momento in cui decise di non prorogare gli aiuti temporanei di importo limitato a tutto il 2011. Si tratta di una questione molto delicata, sulla quale il Governo, per il tramite del Dipartimento per le Politiche Europee, assicurerà il coordinamento delle Amministrazioni interessate, al fine di concordare la posizione italiana da rappresentare alla Commissione.
- c) il nuovo regolamento generale d’esenzione per categoria;
- d) la riforma del regolamento di procedura e del regolamento di esecuzione,
- e) la definizione di principi comuni per la valutazione di compatibilità;
- f) la revisione dei principali orientamenti sugli aiuti di Stato in materia di: aiuti a finalità regionale; aiuti a ricerca, sviluppo e innovazione (RSI); aiuti a finalità ambientale; aiuti al capitale di rischio.

### 1.5.2 Aiuti a finalità regionale e settoriali

Relativamente alla disciplina degli aiuti di Stato a finalità regionale e degli aiuti di Stato alla ricerca, sviluppo e innovazione (RSI), la Commissione ha già avviato la consultazione degli Stati membri.

In particolare, in materia di aiuti a finalità regionale la Commissione ha avviato già nel corso del 2011 un confronto con gli Stati membri prodromico all’attività di consultazione vera e propria che sarà avviata nel 2012. Il Governo assicurerà il coordinamento delle Amministrazioni interessate, al fine di concordare la posizione italiana da rappresentare alla Commissione.

In vista della scadenza della disciplina RSI e del regolamento generale di esenzione nel dicembre 2013, e come prima fase di preparazione per le nuove norme, ad agosto 2011 la Commissione ha pubblicato una revisione intermedia sull’attuazione della disciplina RSI stessa, soddisfacendo così l’impegno n. 13 della comunicazione “L’Unione dell’innovazione”. La Commissione ha quindi indetto una consultazione pubblica, alla quale hanno contribuito, in modo coordinato, le amministrazioni nazionali che gestiscono regimi di aiuto in materia di ricerca, sviluppo e innovazione.

Nel corso del 2012, infine, la Commissione porterà a conclusione la riforma delle linee guida sugli aiuti di Stato in materia di opere cinematografiche e di trasporti marittimi. Inoltre, entro la fine dell’anno, sarà licenziata la

comunicazione che disciplinerà gli aiuti di Stato concessi per far fronte ai maggiori costi derivanti alle imprese forti consumatrici di energia dall'applicazione della direttiva Emission Trading Scheme. Il Governo coordinerà la predisposizione e la trasmissione della posizione unica italiana.

### **1.5.3 Servizi di carattere economico generale e altri adempimenti interni**

A seguito della revisione completa della normativa europea sul finanziamento dei servizi pubblici sfociata nell'adozione alla fine del 2011 del nuovo pacchetto di misure in materia di **Servizi di interesse economico generale** nel corso del 2012, il Governo si adopererà per assicurare un rapido adeguamento alle nuove regole, nel rispetto degli obblighi previsti dai paragrafi 70 e 71 della 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.

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

Per ciò che concerne gli obblighi previsti dall'articolo 8, comma 1, lett. b) del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, del 23 dicembre 2010 in materia di **valutazione di efficacia** degli aiuti di Stato temporanei, il Governo, nel corso del 2012 porrà in essere le azioni necessarie per giungere alla elaborazione di un modello di analisi valutativa delle misure di aiuti temporanei ed alla sua successiva diffusione, in versione semplificata, presso le amministrazioni tenute alla valutazione.

L'obiettivo è quello di disporre di un modello valutativo idoneo alla verifica ex post dell'efficacia di tutte le tipologie di aiuti di Stato che trovi la sua validazione da parte della Commissione europea.

## 2. LA DIMENSIONE ESTERNA DELL’UNIONE EUROPEA

Nel settore della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC), il Governo intende assicurare un convinto sostegno al rafforzamento del ruolo dell’Unione europea sulla scena internazionale, sfruttando al massimo le potenzialità dei nuovi strumenti creati con il Trattato di Lisbona: l’Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza e il Servizio Europeo per l’Azione Esterna (SEAE). L’obiettivo è di contribuire attivamente alla progressiva elaborazione di un’autentica politica estera comune dell’Unione europea, che consenta a quest’ultima di parlare con una sola voce su tutte le principali questioni dell’agenda globale. Al riguardo, andranno anche utilizzate appieno le possibilità offerte dalla Risoluzione ONU – adottata il 3 maggio 2011 con il forte sostegno e contributo italiano – sullo status rafforzato dell’Unione europea in seno all’Assemblea Generale delle Nazioni Unite che conferisce all’Unione alcuni dei diritti di partecipazione e rappresentanza fino ad oggi riconosciuti solo agli Stati membri dell’Onu.

Sul piano generale, l’azione esterna della UE sarà rivolta anche nel 2012 ai principali scenari regionali e globali di più immediato interesse per l’Unione: in primo luogo, l’area balcanica, interessata dal processo di stabilizzazione e progressiva integrazione europea dei Paesi della regione; in secondo luogo, il Vicinato meridionale in particolare la sponda sud del Mediterraneo e il Medio Oriente; in terzo luogo, l’azione svolta nella gestione delle crisi regionali sul piano globale, anche attraverso le missioni e le operazioni di Politica di Sicurezza e di Difesa Comune; infine, la collaborazione con i Paesi Terzi, incluso il settore della politica commerciale e l’attività di cooperazione allo sviluppo.

In questo contesto, l’impegno a favore dell’area balcanica rappresenta una priorità della politica estera del Governo italiano anche nel contesto europeo: l’obiettivo è di sostenere il processo di integrazione europea dei Paesi dell’area in chiave di stabilizzazione e sviluppo, nonché attraverso meccanismi di cooperazione regionali, anche in vista della definizione di una strategia europea per il bacino Adriatico-Ionico. In parallelo, andrà promosso un accresciuto impegno europeo nel Vicinato meridionale e, in generale, nelle politiche dell’Unione per il Mediterraneo, tenuto conto delle sfide alla stabilità europea provenienti da tali aree. Si tratta di un’azione che deve andare sinergicamente di pari passo con il nostro impegno bilaterale nella regione.

### 2.1 Politica di Sicurezza e di Difesa Comune (PSDC)

Il Consiglio Affari Esteri del 1° dicembre 2011 ha tracciato il quadro complessivo di sviluppo della Politica di Sicurezza e di Difesa Comune (PSDC), passando in rassegna gli strumenti operativi (missioni e operazioni di PSDC, sviluppo delle capacità civili e militari, reazione rapida civile e militare, partenariati) e indicando alcuni obiettivi prioritari (miglioramenti nella pianificazione civile e militare, revisione delle procedure di gestione delle crisi, utilizzo ottimale delle strutture esistenti e valutazione di efficacia degli strumenti di PSDC, rapida attivazione dello “*Operation Center*” di Bruxelles a sostegno delle operazioni nel Corno d’Africa).

Al riguardo, il Governo intende contribuire a promuovere il rafforzamento degli strumenti della Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC), con proposte realistiche, ma innovative, in materia di capacità di pianificazione e condotta delle operazioni. Sul piano generale, l’obiettivo è di ampliare la riflessione ad una revisione della Strategia Europea di Sicurezza, che recepisca lo sviluppo di una “agenda positiva” a fianco della tradizionale risposta alle minacce, al fine di far progredire assieme la promozione dei

valori e la salvaguardia degli interessi, permettendo all'Europa di dimostrare il proprio "valore aggiunto" e conservare uno spazio adeguato a livello internazionale.

Il Governo è, dunque, attivamente coinvolto secondo tre direttrici principali: la partecipazione alle operazioni a guida UE, il miglioramento dell'efficacia delle strutture preposte alla pianificazione e condotta delle operazioni/missioni dell'Unione e lo sviluppo di capacità attraverso iniziative multinazionali.

Il nostro Paese fornisce un importante contributo alle operazioni PSDC in corso (nel 2011 è stato il quarto contributore in ambito UE). Nel 2012 la partecipazione italiana in ambito PSDC continuerà a essere focalizzata sulla lotta alla pirateria, in modo da contrastare il fenomeno alla radice con iniziative regionali concrete di tipo multidimensionale (civile e militare, con contributi al consolidamento della sicurezza e dello stato di diritto nei Paesi del Corno d'Africa).

Nel settore del *crisis management*, l'Unione europea gestisce attualmente 12 missioni in tre continenti (Europa, Asia e Africa). I settori di attività includono azioni congiunte in materia di disarmo, missioni umanitarie e di soccorso, missioni di consulenza e assistenza in materia militare, prevenzione dei conflitti e mantenimento della pace e missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi, incluse le missioni tese al ristabilimento della pace e le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti.

Ad oggi, il nostro Paese partecipa a queste missioni con 195 unità, tra personale civile e militare, su un totale di circa 3800 unità impiegate dall'insieme degli Stati membri. In particolare, il Governo sostiene con convinzione il principio dell' "approccio integrato civile-militare" (*civil-military comprehensive approach*) alla gestione delle crisi, quale tratto distintivo e valore aggiunto del contributo dell'UE al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Per quanto concerne le missioni civili UE, l'Italia rappresenta attualmente il terzo contribuente in termini di personale (dopo Germania e Romania).

A seguito dell'emergenza umanitaria scaturita dalla crisi libica nel febbraio 2011, l'Unione europea ha avviato – con un ruolo decisivo svolto da parte italiana - la pianificazione di una operazione militare di assistenza umanitaria alla popolazione libica (EUFOR Lybia), attivabile su richiesta dell'ufficio per il coordinamento degli affari umanitari delle Nazioni Unite (OCHA). Nonostante l'operazione non sia stata finora attivata, l'esperienza ha tuttavia permesso di gettare le basi per future azioni di stabilizzazione dell'Unione europea in Libia. È inoltre imminente l'avvio in Libia dell'attività della missione europea, sempre a guida italiana, di gestione integrata delle frontiere.

Prosegue anche l'attività di pianificazione della missione civile di Regional Monitoring and Capacity Building (RMCB) del sistema giudiziario e delle guardie costiere somala e degli Stati rivieraschi della regione, in funzione anti-pirateria. Il Governo sta assicurando pieno sostegno a tale futura missione, quale concreta realizzazione del "*comprehensive approach*" della UE nei confronti della regione.

Per quanto concerne l'attività svolta nell'ambito dell'Agenzia europea della difesa (EDA), il Governo intende continuare ad assicurare un contributo per la razionalizzazione e l'integrazione del mercato europeo della difesa, nella prospettiva della realizzazione di una efficiente e competitiva "Base industriale e tecnologica europea della difesa" (EDTIB). L'obiettivo è di tutelare efficacemente gli interessi nazionali all'interno del processo di integrazione europea in questi ambiti, nel contesto di un migliore uso delle limitate risorse disponibili.



## 2.2 Cooperazione allo sviluppo

Nel 2012, il Governo continuerà a partecipare attivamente alla definizione della programmazione delle politiche di sviluppo dell'UE, in un contesto caratterizzato dalla piena operatività del SEAE e più in generale del quadro istituzionale definito dal Trattato di Lisbona. Le conclusioni adottate dal Consiglio Affari Esteri del 14 novembre 2011 (in vista del IV Foro di Alto Livello, svoltosi a Busan, Corea del sud, sull'efficacia dell'aiuto allo sviluppo di fine novembre 2011) declinano le priorità che guideranno il futuro lavoro dell'Unione, improntato al riconoscimento del ruolo "catalizzatore" dell'aiuto, rispetto alle nuove fonti e fattori dei processi di sviluppo, e alla promozione del nuovo paradigma dell'efficacia dello sviluppo.

La Commissione, sostenuta anche dal Governo italiano, ha dato impulso al processo di modernizzazione della politica di cooperazione allo sviluppo dell'UE con la pubblicazione nell'ottobre 2011 delle due Comunicazioni "Potenziare l'impatto della politica di Sviluppo dell'UE: un programma di cambiamento" e sul "Sostegno al Bilancio". Si è sviluppato, anche con l'attivo contributo italiano, l'esercizio delineato dal "Codice di condotta dell'UE in materia di complementarità e di divisione dei compiti nell'ambito della politica di sviluppo", che si propone di migliorare la Divisione del Lavoro (DoL) tra i donatori europei, con l'obiettivo di ottenere una maggiore razionalizzazione dell'aiuto.

Punto di riferimento per il Governo in questo ambito è anche la risoluzione n. 8-00132 approvata in data 13 luglio 2011 dalla III Commissione permanente della Camera dei Deputati. Essa impegna il Governo a mettere in campo tutti gli interventi necessari per cogliere l'opportunità strategica della cooperazione delegata; a mantenere anche in futuro il tema della cooperazione delegata quale priorità dell'agenda politica dell'esecutivo; a rafforzare il ruolo e la presenza dell'Italia nelle sedi europee, anche mediante ulteriori innesti di personale adeguato e qualificato.

Gli Stati membri, con un approccio volto a consolidare progressivamente l'impegno verso trasparenza e *accountability*, parteciperanno inoltre attivamente al processo per la compilazione del Rapporto Annuale della Commissione sul monitoraggio dei progressi dell'UE rispetto agli impegni ed agli obiettivi assunti nell'ambito dell'agenda delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (Dichiarazione di Doha e Consenso di Monterrey), contenente i dati sull'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) dell'UE e degli Stati membri. Sullo sfondo resta infatti l'impegno dell'Unione nel suo complesso ad incrementare il proprio livello di APS per raggiungere, nel 2015, la percentuale dello 0,7% rispetto al RNL.

Da parte italiana si tratterà pertanto di:

- continuare la concentrazione delle iniziative di sviluppo volte al raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio entro il 2015;
- consolidare l'attuazione delle misure sull'efficacia dell'aiuto e dello sviluppo, in parallelo con l'esecuzione delle iniziative promosse dalla Commissione, in materia di divisione del lavoro, nei Paesi in cui è attiva la Cooperazione italiana.
- accedere alla "cooperazione delegata", ottenendo per la Cooperazione italiana il necessario accreditamento da parte della Commissione.
- proseguire la riflessione sulla migliore metodologia nazionale sul piano nazionale degli impegni UE in materia di coerenza delle politiche per lo sviluppo;
- continuare a promuovere l'attiva partecipazione dei diversi attori della Cooperazione italiana (Amministrazioni, Parlamento, società civile, espressioni della Cooperazione decentrata, Università, Fondazioni e settore privato) alla

definizione partecipata e condivisa degli indirizzi di cooperazione, nonché all'esecuzione di programmi di cooperazione allo sviluppo in ambito UE.

### 2.3 Politica commerciale comune

Il Governo continuerà a sostenere decisamente la Commissione nei negoziati avviati per estendere la rete di accordi di libero scambio bilaterali e regionali con i maggiori partner commerciali e le economie emergenti. Soprattutto a fronte del perdurante stallo dei negoziati multilaterali in sede OMC, nell'attuale fase di instabilità finanziaria e di grave crisi economica, la politica commerciale dell'Unione europea è infatti chiamata, nel breve e medio periodo, a svolgere un ruolo cruciale per il rilancio della crescita.

In quest'ottica, si ci adopererà affinché le intese in via di negoziato con i Paesi terzi (Canada, India, Paesi ASEAN, Mercosur) assicurino adeguata tutela agli interessi del nostro sistema produttivo e si rivelino al contempo strumenti efficaci per promuovere l'accesso al mercato, l'effettiva rimozione delle barriere non tariffarie, la tutela degli investimenti, la salvaguardia dei diritti di proprietà intellettuale, l'apertura dei mercati degli appalti pubblici.

Sul piano normativo, con l'obiettivo di rendere più efficace la politica dell'Unione in materia di Commercio e Sviluppo, il Governo intende sostenere il progetto di riforma del sistema delle preferenze generalizzate (SPG) proposto dalla Commissione, che appare rispondere all'esigenza di concentrare le agevolazioni commerciali sui Paesi che necessitano maggiore aiuto, evitando peraltro eccessive aperture suscettibili di danneggiare settori produttivi UE. In materia di promozione e protezione degli investimenti, il Governo si impegnerà affinché il regolamento in corso di discussione salvaguardi la certezza giuridica, facendo salvi gli accordi bilaterali esistenti, e garantisca elevati standard di protezione degli investitori europei nei Paesi terzi.

Per quanto concerne la proposta di regolamento sulla indicazione del paese di origine di taluni prodotti importati da Paesi terzi ("*Made in*"), l'Italia continuerà ad impegnarsi affinché in sede europea possa giungersi all'adozione di una regolamentazione che possa favorire la trasparenza, la sicurezza e l'informazione dei consumatori europei e contrastare l'uso ingannevole e fraudolento delle indicazioni di origine europee. Peraltro la proposta di regolamento a suo tempo adottata dal Parlamento europeo, su impulso degli europarlamentari italiani, risulta tuttora controversa in Consiglio, per la forte e diffusa resistenza di numerosi Stati membri.

### 2.4 Allargamento e prospettive di integrazione dell'area balcanica

Nel corso del 2012, il Governo continuerà a sostenere con determinazione la strategia di allargamento. Essa deve restare al centro dell'agenda europea, in quanto leva politica essenziale per garantire il definitivo consolidamento della democrazia, della sicurezza e della stabilità politico-economica ai nostri confini e rafforzare l'Europa sia sul piano interno che su quello internazionale. La firma del Trattato di adesione con la **Croazia** il 9 dicembre 2011, propedeutica al pieno ingresso di Zagabria nella UE il 1° luglio 2013, ha costituito in tale contesto un traguardo storico, un esempio positivo suscettibile di dare nuovo slancio al processo di progressiva integrazione nella UE dell'intera regione balcanica e della Turchia.

L'obiettivo è di consentire a tutti gli Stati candidati e potenziali candidati di avanzare verso la UE, una volta che siano soddisfatte le condizioni previste. In tale contesto, la decisione positiva sulla concessione dello status di candidato alla **Serbia** da parte del Consiglio europeo di marzo e l'avvio dei negoziati con il **Montenegro** nel giugno 2012

rappresentano per il Governo dei risultati prioritari. Verrà intrapresa ogni azione utile per incoraggiare gli Stati membri più scettici a mantenere un atteggiamento costruttivo e flessibile, sì da garantire che le scadenze vengano pienamente rispettate. Nel caso della Serbia, si continuerà ad esortare Belgrado a proseguire il dialogo con Pristina, facilitato dalla UE, e a compiere in tale ambito ulteriori progressi, in vista di una progressiva normalizzazione delle relazioni bilaterali.

Per quanto concerne l'**Albania**, il Governo continuerà a sostenere e ad incoraggiare gli sforzi del Paese per rilanciare l'agenda europea e soddisfare le condizioni necessarie ai fini della concessione dello status di candidato e dell'avvio dei negoziati, in modo da ottenere una valutazione positiva nell'ambito del pacchetto allargamento 2012. Nel contempo, il Governo si adopererà per far sì che la UE mantenga alta l'attenzione verso Tirana e sia pronta a riconoscere i progressi conseguiti dal Paese.

La **Bosnia** ed il **Kosovo**, che rappresentano al momento i Paesi meno avanzati nel cammino di avvicinamento alla UE, costituiscono ulteriori sfide per il processo di allargamento, ma anche la prova del suo valore di stimolo e di "volano" per la democrazia e la stabilità politica. Il Governo italiano sosterrà ogni iniziativa volta a rafforzare il ruolo dell'Unione europea in tali Paesi per assisterli nei loro processi di riforma interni e, quindi, nella loro prospettiva europea. Nel caso del Kosovo, l'azione dell'Unione Europea potrà incentivare Pristina ad impegnarsi in modo effettivo per il buon esito dei colloqui con Belgrado.

Proseguirà altresì l'impegno a favore dell'avanzamento del cammino europeo della **Macedonia**, sollecitando l'avvio dei negoziati di adesione e il superamento del veto greco al riguardo, che ha finora impedito al Consiglio di dare seguito alla raccomandazione della Commissione.

Quanto alla **Turchia**, il Governo resta convinto che la sua piena adesione alla UE sia un obiettivo imprescindibile per l'Italia e per l'Europa. A tal fine, il Governo continuerà a lavorare al fine di favorire il superamento dell'attuale fase di difficoltà nelle relazioni UE-Turchia e a rilanciare il cammino di Ankara verso l'Europa, portando avanti il coordinamento avviato con gli altri Stati *like-minded* all'interno del *Turkey Focus Group* e l'azione di persuasione nei confronti delle delegazioni più scettiche. In tale contesto, il Governo intende sostenere gli sforzi della Commissione per sviluppare una nuova agenda per le relazioni UE-Turchia e rafforzare i canali di dialogo e cooperazione in numerosi settori di mutuo interesse, incoraggiando in particolare l'avvio di un processo di liberalizzazione dei visti a favore dei cittadini turchi.

Il Governo continuerà infine ad assicurare ampio sostegno al processo di adesione dell'**Islanda** e all'apertura di ulteriori capitoli nel quadro del negoziato tecnico, incoraggiando altresì Reykjavik a proseguire i propri sforzi nella piena attuazione dell'*acquis* comunitario.

Dal punto di vista finanziario, nell'ambito del negoziato relativo al Quadro Finanziario Pluriennale UE 2014-2020, il Governo sosterrà la proposta della Commissione di incrementare il budget complessivo dello **strumento di pre-Adesione IPA**, sì da poter ampliare gli interventi di sostegno ai Paesi candidati e potenziali tali, sia sul piano bilaterale, che attraverso i programmi di cooperazione transfrontaliera. Al contempo, il Governo si adopererà affinché il negoziato sulla modifica del regolamento relativo al funzionamento di IPA consenta maggiore flessibilità, trasparenza ed incisività all'azione dell'Unione. Questa azione verrà condotta in stretto coordinamento con le Amministrazioni italiane interessate e con gli operatori (PMI, Università, Regioni ecc.) che partecipano ai programmi UE di azione esterna.

## 2.5 Il Servizio Europeo di Azione Esterna (SEAE)

Il SEAE costituisce senz'altro, sul piano istituzionale, la novità più rilevante nell'azione esterna dell'Unione. Nel suo primo anno di operatività, il SEAE si è dimostrato sostanzialmente all'altezza della propria missione istituzionale, tenuto anche conto delle difficoltà di avvio e della complessità delle sfide poste dal contesto internazionale. La sua operatività dovrebbe giungere a regime nel corso del 2012.

Il Governo intende proseguire l'investimento nel rafforzamento del SEAE, assicurando sia una crescita equilibrata del personale in servizio, anche sotto il profilo della presenza di funzionari qualificati provenienti dagli Stati membri, sia adeguate sinergie tra Ambasciate degli Stati membri e Delegazioni dell'UE nei Paesi terzi. Al tempo stesso, intendiamo sostenere il potenziamento delle capacità operative del SEAE, migliorandone le sinergie anche con i settori complementari della Commissione.

A questo fine, il Governo intende contribuire all'analisi delle problematiche che il Servizio è chiamato ad affrontare e all'identificazione di possibili risposte alle sfide future, muovendosi lungo le linee direttrici indicate in un documento di riflessione inviato l'8 dicembre scorso all'Alto Rappresentante dai Ministri degli Affari Esteri di 12 Stati membri<sup>6</sup> (tra cui l'Italia):

- definizione di metodi di lavoro che assicurino agli Stati membri e alle altre Istituzioni UE una più adeguata partecipazione ai processi decisionali del SEAE;
- revisione del processo di selezione del personale, per tener conto delle competenze professionali dei candidati provenienti dalle diplomazie nazionali; migliore programmazione degli avvicendamenti;
- ricerca di maggiori sinergie tra le risorse a disposizione del SEAE e degli Stati membri (ad es. sul piano della formazione);
- necessità di declinare la missione istituzionale del SEAE in chiare e programmabili priorità d'azione.

## 2.6 Politica di vicinato

Il Governo continuerà a sostenere con decisione l'azione dell'Unione nel proprio vicinato meridionale ed orientale, per favorirvi la nascita e il consolidamento di democrazie "sane", promuovendo al contempo una crescita economica sostenibile e una gestione ordinata della mobilità. Si tratta di un impegno cruciale, la cui rilevanza strategica per la stabilità, la sicurezza e il benessere nostro e dei nostri vicini è stata evidenziata con forza dalla recente crisi che ha investito la sponda sud del Mediterraneo.

Per quanto riguarda la **dimensione meridionale** del vicinato, il Governo continuerà a svolgere un ruolo di primo piano in ambito UE per assicurare centralità alle politiche per il Mediterraneo, come ribadito anche dal Consiglio europeo di primavera. Al riguardo si solleciterà l'Unione a approfondire uno sforzo straordinario per rispondere in modo adeguato alle esigenze conseguenti alla c.d. "Primavera Araba", approfondendo il dialogo politico e l'integrazione economica con i Partner Mediterranei. A questo fine, si intende incoraggiare in particolare la finalizzazione di "partenariati rinnovati" con Tunisia, Marocco ed Egitto e offrire a SEAE e Commissione pieno sostegno in vista della ripresa – non appena vi siano i presupposti – del negoziato sull'Accordo Quadro UE-Libia. Il Governo si adopererà inoltre per un rapido avvio dei negoziati volti all'instaurazione di aree di libero scambio ampie e approfondite con Marocco, Tunisia,

---

<sup>6</sup> La lettera è firmata dai Ministri degli Esteri di Francia, Germania, Italia, Finlandia, Estonia, Lettonia, Lituania; Paesi bassi, Polonia, Svezia e dai Vice Primi Ministri di Belgio e Lussemburgo.

Giordania ed Egitto, a seguito dell'approvazione, nel dicembre 2011, dei necessari mandati.

Per quanto attiene alla **dimensione est** della politica di vicinato ed alle relazioni con i Partner orientali dell'UE (Armenia, Georgia, Azerbaijan, Ucraina, Moldova, Bielorussia), il Governo si propone di continuare sulla linea fin qui seguita, caratterizzata dal sostegno deciso alla conclusione di nuovi Accordi di Associazione comprensivi di aree di libero scambio approfondite, al momento in corso di negoziato con tutti i Partner, eccetto che con la Bielorussia. Nel contempo continueremo ad adoperarci affinché anche il dialogo sulla liberalizzazione dei regimi dei visti sia incrementato e giunga a concreti risultati non appena ne sussistano i presupposti.

La capacità di promuovere in modo efficace il consolidamento della democrazia, la stabilità, lo sviluppo economico e sociale ai propri confini rappresenta infatti un decisivo banco di prova per la capacità dell'Unione di affermarsi come attore globale. In questa ottica, il Governo intende sostenere con determinazione la necessità che l'Unione incrementi in misura significativa le **risorse finanziarie** per il suo Vicinato, dando importanza prioritaria al Mediterraneo. A tal fine, si impegnerà in particolare affinché nel prossimo Quadro Finanziario Pluriennale UE 2014 – 2020, venga accolta la proposta della Commissione di rafforzare in modo sostanziale la dotazione del nuovo strumento finanziario per il vicinato ENI (destinato a sostituire l'attuale strumento ENPI), chiedendo ulteriori allocazioni rispetto a quanto sin qui prospettato (18 miliardi di euro a prezzi correnti). Il Governo si adopererà altresì perché il negoziato sul regolamento relativo al funzionamento dello strumento ENI consenta di assicurare maggiore flessibilità, trasparenza ed incisività all'azione dell'Unione. Questa azione verrà condotta in stretto coordinamento con le Amministrazioni italiane interessate e con gli operatori (PMI, Università, Regioni ecc.) che partecipano ai programmi UE di azione esterna.

Tali iniziative andranno di pari passo con la richiesta di adozione da parte UE di un approccio integrato, che consenta di valorizzare al massimo nella cooperazione con il Vicinato gli apporti dei vari donatori internazionali, individuando azioni efficaci e visibili nei settori prioritari di intervento.

## 2.7 Collaborazione con i Paesi Terzi

Il Governo italiano sosterrà attivamente nel corso del 2012 gli sforzi avviati dall'Alto Rappresentante per un rafforzamento dei rapporti con i Paesi terzi che non rientrano nella strategia di allargamento o nella politica di vicinato, ed in particolare con i partner strategici dell'Unione. Un'interazione efficace con i principali attori della scena internazionale – siano essi alleati tradizionali come gli USA, o potenze emergenti quali Russia, Cina, India, Brasile e Sudafrica – è infatti funzionale al rafforzamento dell'identità dell'Unione come soggetto politico, al superamento della percezione che tende ad identificarla come mero blocco economico ed alla complessiva crescita dell'influenza europea nei dossier di rilevanza globale.

In questo contesto, ci si propone di svolgere un ruolo propositivo in vista di un ulteriore approfondimento delle relazioni transatlantiche, in particolare con gli **Stati Uniti** e con il **Canada** a fronte delle sfide globali e ad una maggiore integrazione economica fra le due sponde dell'Atlantico.

Per quanto concerne le relazioni con la **Russia**, il Governo continuerà ad appoggiare gli sforzi delle istituzioni dell'Unione in vista della sottoscrizione di un Accordo di partenariato che possa condurre ad un complessivo approfondimento del dialogo politico e della collaborazione economica e settoriale, anche al fine di favorire l'allineamento della Russia agli standard europei nel campo dello stato di diritto, della democrazia e del rispetto dei diritti umani.

Nei rapporti con il **continente asiatico**, il Governo darà il proprio contributo alla definizione di un approccio europeo che possa rivelarsi pragmatico e *result-oriented*, sì da accrescere ruolo e visibilità della UE nella regione. A tal fine si cercherà di valorizzare le opportunità politiche offerte dai Vertici con Cina, India, e Giappone. In particolare, si appoggeranno gli sforzi dell'Alto Rappresentante per promuovere una migliore comunicazione e comprensione reciproca con la Cina e per dare un'immagine dell'Unione coesa e in grado di esprimere posizioni comuni sui principali temi del dialogo con Pechino, senza reticenze rispetto a temi controversi. Si continuerà inoltre a seguire lo sviluppo dei negoziati per un Accordo di libero scambio con l'India e a promuovere l'approfondimento dell'integrazione economica con le economie più dinamiche del sud-est asiatico attraverso i negoziati in corso per la conclusione di Accordi di Libero Scambio con Singapore e Malesia. Per quanto riguarda il Giappone, il Governo si adopererà affinché l'avvio dei negoziati per un accordo economico sia subordinato, fra l'altro, ad impegni chiari e misurabili da parte nipponica in relazione alla rimozione degli ostacoli che si frappongono all'accesso delle imprese europee al mercato giapponese. Specifica attenzione verrà poi dedicata al rafforzamento delle relazioni con il Pakistan e l'Afghanistan, inteso a promuoverne stabilità politica, evoluzione democratica e crescita economica.

Nel corso dell'anno si svolgerà infine un'azione di stimolo intesa a dare nuovo slancio alle relazioni dell'Unione con l'**America Latina e con il continente africano**.

### 3. SPAZIO DI LIBERTÀ, SICUREZZA E GIUSTIZIA

#### 3.1 Affari interni

Il Governo continuerà, nel corso del 2012, a riservare particolare attenzione ai temi della sicurezza e dell'immigrazione, nel quadro, tra l'altro, delle priorità individuate dal Consiglio europeo nel Programma di Stoccolma e nel Piano d'Azione previsto per l'attività della Commissione. Il Governo è, infatti, consapevole che numerose sfide connesse alla sicurezza e all'immigrazione richiederanno un sempre maggiore impegno delle Istituzioni europee e una collaborazione rafforzata tra gli Stati membri. In tale ottica, risulteranno fondamentali, da un lato, il rispetto da parte degli Stati dell'*acquis* comunitario, dall'altro, una concreta applicazione del principio di solidarietà.

Sul piano delle **priorità geografiche**, il Governo ribadirà la necessità di mantenere alta l'attenzione sul quadrante mediterraneo e nordafricano, nella convinzione che la forte esposizione geografica del nostro Paese debba essere debitamente considerata a livello europeo. Si continuerà pertanto a sostenere con responsabilità gli impegni connessi al fondamentale ruolo dell'Italia quale paese di frontiera esterna dell'Unione europea, perseguendo al contempo l'obiettivo di sensibilizzare le Istituzioni europee e gli altri Stati membri sulla necessità di sviluppare concrete e coerenti politiche per sostenere tale sforzo, anche alla luce degli avvenimenti che hanno interessato il nord Africa nel corso del 2011. In tale quadro, l'Italia, nella consapevolezza della centralità del dialogo con i Paesi terzi in materia di immigrazione e di sicurezza, porrà al centro della propria azione l'obiettivo di sviluppare adeguatamente la proiezione esterna delle politiche europee del settore degli Affari interni.

##### 3.1.1 Contrasto al terrorismo e alla criminalità organizzata

In tema di sicurezza, il Governo italiano appoggerà, anche a livello di Unione europea, le iniziative in materia di **contrasto al terrorismo e alla criminalità organizzata**, fenomeni che assumono sempre più una dimensione non limitata all'ambito nazionale e che necessitano, per essere affrontati adeguatamente, di un elevato grado di collaborazione tra gli Stati membri. In tale ottica, accoglieremo con favore le iniziative che coinvolgano i Paesi terzi nel contrasto delle organizzazioni terroristiche e criminali, anche in considerazione dello stretto legame che intercorre tra dimensione esterna ed interna della sicurezza nell'UE.

Sul fronte della lotta al terrorismo, sarà sostenuto un approccio che ponga al centro dell'impegno europeo l'analisi ed il contrasto dei fenomeni di radicalizzazione al fine di sviluppare, anche sul piano culturale, positivi modelli alternativi rispetto alla scelta estremista che, in determinate circostanze, può rappresentare l'anticamera per l'adesione a movimenti terroristici.

Nell'ambito del cosiddetto *Policy Cycle* per la lotta ai fenomeni di criminalità organizzata, l'Italia manterrà la leadership nello sviluppo e nel coordinamento dell'attuazione dei piani d'azione relativi rispettivamente alle priorità n. 2 (*"limitare il ruolo dei Balcani occidentali come area di stoccaggio e transito di traffici illeciti destinati in Europa e come area logistica per i gruppi criminali organizzati"*) e n. 3 (*"indebolire la capacità delle organizzazioni criminali nel facilitare l'immigrazione clandestina in Europa attraverso le rotte sud, est e sud est, in particolare al confine greco turco e nella aree di crisi del Mediterraneo vicine al Nord Africa"*). Sempre nel quadro del *Policy cycle*, l'Italia, con propri

esperti, contribuirà anche allo sviluppo delle linee d'azione per le priorità n. 6 (*"contrastare tutte le forme di traffico di esseri umani, colpendo i gruppi criminali maggiormente coinvolti in tale attività"*) e n. 8 (*"migliorare la lotta alla cybercriminalità e all'uso per finalità criminali di internet da parte dei gruppi criminali organizzati"*).

Particolare attenzione sarà riservata, nell'ambito delle competenze e delle azioni dell'Unione europea, al potenziamento degli strumenti volti a intercettare e "congelare" le fonti di finanziamento dei gruppi terroristici e dei sodalizi di criminalità organizzata.

Il Governo continuerà a seguire con attenzione i lavori del COSI (Comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna), nell'ambito del quale particolare rilievo verrà riservato al dibattito sull'attuazione della clausola di solidarietà prevista dall'art. 222 TFUE, per il caso in cui uno Stato membro venga colpito da un attacco terroristico o da una calamità naturale o provocata dall'uomo.

Il Governo, nel quadro del Patto europeo contro il **traffico internazionale di droghe** del 2010 e del Patto europeo per il contrasto alle droghe sintetiche del 2011, continuerà inoltre a sostenere le iniziative europee volte ad intensificare e rendere maggiormente incisiva la lotta al traffico internazionale di droga, i cui proventi illeciti rappresentano una delle maggiori forme di finanziamento della criminalità organizzata.

Proseguirà, altresì, l'impegno italiano con riferimento al progetto di creazione di una Piattaforma europea per lo scambio di informazioni da parte delle Autorità di law enforcement, nonché nell'attuazione dell'European training scheme (ETS - sistema di formazione europeo per la prevenzione ed il contrasto dei fenomeni criminali transfrontalieri) e delle Decisioni del Consiglio di Prum sul rafforzamento della cooperazione transfrontaliera.

### 3.1.2 Controllo delle frontiere

In tema di immigrazione, l'Italia confermerà la propria azione volta a sensibilizzare l'Unione europea e gli Stati membri sull'esigenza di rafforzare le politiche europee in materia di **controllo delle frontiere esterne**. Proseguirà l'impegno italiano nel convincere i partner europei circa la necessità di approntare più efficaci meccanismi di risposta per affrontare crisi migratorie come quelle che hanno interessato la Sicilia a seguito dei noti avvenimenti nordafricani. In particolare, verrà ribadito come la gestione delle frontiere esterne dell'Unione europea - attività che comporta benefici per tutti gli Stati membri a prescindere dalla rispettiva collocazione geografica - risulti particolarmente onerosa per i Paesi più esposti ai flussi migratori e a possibili situazioni di crisi. L'esperienza del 2011 verrà portata a fattore comune delle Istituzioni europee e degli altri Stati membri al fine di segnalare ulteriormente la necessità di strumenti d'emergenza rapidi e flessibili a fronte di scenari migratori in continua evoluzione, come dimostrano le dinamiche dei flussi degli ultimi anni.

In termini generali, rimarranno centrali le relazioni e la collaborazione tra l'Unione europea e i Paesi di origine e di transito dei flussi d'immigrazione illegale. Più nello specifico, il Governo sosterrà l'esigenza di concretizzare rapidamente il dialogo tra l'Unione europea e i Paesi della sponda sud del Mediterraneo, in particolare Tunisia e Libia, anche attraverso la realizzazione di programmi di assistenza tecnica e corsi di formazione professionale, volti a migliorare le capacità istituzionali e operative delle competenti Autorità.



In tale quadro, un impegno particolare dovrà essere riservato per gli Accordi di riammissione, conclusi o in fase di negoziato dall'Unione europea.

Risulterà, inoltre, importante proseguire nell'azione di rafforzamento dell'Agenzia *Frontex*, con particolare riferimento al miglioramento delle capacità operative nelle aree di maggiore pressione migratoria.

In tema di asilo, il Governo sosterrà, altresì, l'impegno più volte confermato dal Consiglio di completare la costituzione del **Sistema comune europeo d'asilo (CEAS)** entro il termine stabilito del 2012. Nell'ambito delle proposte normative, il Governo seguirà con speciale attenzione il negoziato relativo al cosiddetto regolamento di Dublino. In particolare, il nostro Paese, pur consapevole della forte opposizione della maggioranza degli Stati membri alla creazione di un vero e proprio meccanismo d'emergenza, ribadirà la necessità di tenere debitamente in considerazione, nella riforma del regolamento di Dublino, le situazioni di eccezionale pressione migratoria che possono colpire uno Stato membro.

Il Governo assicurerà inoltre la propria partecipazione all'Ufficio europeo per l'asilo (EASO), al fine di migliorare la cooperazione pratica amministrativa tra Stati membri e contribuire a creare un sistema comune, anche attraverso interventi di concreta solidarietà verso quegli Stati maggiormente esposti ai flussi migratori.

Sotto altro profilo, acquisteranno sempre maggiore peso gli impegni relativi alla partecipazione alle reti di punti di contatto presso la Commissione (Rete dei punti di contatto sull'integrazione – INTI network, tesa a condividere le migliori esperienze in materia, e l'European migration network – EMN, dedicata ad approfondimenti e studi di taglio statistico).

Proseguirà, altresì, la collaborazione con Eurostat per la piena attuazione del regolamento statistico in materia di migrazione ed asilo.

Il nostro Paese manterrà, altresì, il proprio impegno nel processo di costituzione del **Sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II)**, la cui definitiva entrata in funzione, a livello europeo, è stata fissata per il 2013.

Il Governo seguirà con la massima attenzione il negoziato relativo alla riforma della *governance* di Schengen. L'Italia, infatti, in linea con le posizioni ampiamente condivise nel corso del Consiglio Giustizia e Affari Interni straordinario del 12 maggio 2011, ritiene necessario muoversi nella direzione di rafforzare lo spazio di libera circolazione sulla base dei principi cardine della responsabilità comune e della solidarietà. Il coinvolgimento della Commissione nella *Governance* di Schengen appare utile nella definizione dei criteri e delle modalità di protezione dell'Area di libera circolazione in termini di effettiva applicazione dell'*acquis* all'interno di tale spazio e di protezione del medesimo da minacce esterne di carattere sistemico. Il rafforzamento del Sistema Schengen dovrà essere, comunque, parte di un disegno complessivo in grado di prevedere meccanismi di risposta gradualmente, flessibili e rapidi alle diverse sollecitazioni cui può essere sottoposta una grande area di libera circolazione come quella europea.

### 3.1.3 Affari interni e Quadro Finanziario Pluriennale

Come già detto, nell'ambito dei negoziati per il prossimo Quadro Finanziario Pluriennale il Governo sosterrà l'esigenza di rafforzare gli strumenti a disposizione per il settore Affari Interni (nell'ambito della rubrica Sicurezza e Cittadinanza). Quanto all'architettura del sistema, il Governo è disponibile a

valutare con attenzione l'idea della Commissione di accorpare gli attuali tre Fondi per i Rimpatri, l'Integrazione e i Rifugiati in un unico **Fondo per le Migrazioni**, proposta che ha il merito di integrare i fondi dedicati all'intero ciclo migratorio.

Il Governo nutre, invece, perplessità sull'opportunità di includere il Fondo Frontiere Esterne nell'ambito del costituendo "Fondo per la Sicurezza interna" ed è in ogni caso fermamente contrario a un'eventuale ridefinizione degli attuali criteri di ripartizione della dotazione tra Stati membri del Fondo Frontiere Esterne.

L'Italia s'impegnerà, inoltre, affinché siano introdotte nuove tipologie di spesa nel settore dell'immigrazione che attualmente non sono adeguatamente coperte: progetti che riguardino i minori non accompagnati nell'ambito del Fondo Integrazione; ulteriori finanziamenti per promuovere il reinsediamento tra Paesi europei dei beneficiari di protezione internazionale e la loro riqualificazione professionale nel quadro del Fondo rifugiati; misure volte al contrasto dell'immigrazione irregolare (comprese le condizioni di accoglienza e il trattenimento prima dell'espulsione) nel quadro del Fondo Rimpatri.

Obiettivo dell'Italia sarà, altresì, quello di garantire che il **Fondo per la Sicurezza interna**, previsto dal Programma di Stoccolma, assicuri efficace sostegno alle strategie in materia di sicurezza interna e lotta al terrorismo, che insistono sull'importanza della collaborazione operativa. I fondi attualmente assegnati alle questioni di sicurezza, infatti, privilegiano progetti per lo sviluppo e la condivisione di *know how*, ma non prevedono il finanziamento di operazioni o indagini congiunte, attività particolarmente onerose per gli Stati membri. Il Fondo per la Sicurezza interna, d'altro canto, potrebbe assicurare un contributo diretto dell'Unione europea agli sforzi finanziari degli Stati membri per la realizzazione dei diversi sistemi informatizzati di gestione e condivisione delle informazioni (Prum, PNR europeo, TFTP Europe; EPRIS - *European Police Records Index System*), che comporteranno un onere considerevole per i bilanci nazionali.

La fase di progettazione del Fondo Sicurezza Interna costituirà, peraltro, un momento essenziale per strutturare un sistema in grado di garantire un maggiore coinvolgimento degli Stati membri nella gestione delle risorse, a differenza di quanto avviene attualmente con il Fondo prevenzione della criminalità, i cui finanziamenti vengono attribuiti dall'Unione europea direttamente ai diversi soggetti titolari dei progetti vincitori (enti di ricerca, università, aziende private, enti locali, ecc.). Tale obiettivo potrebbe essere adeguatamente perseguito affidando al COSI il ruolo di "Comitato di gestione" dei fondi per la sicurezza.

Particolare attenzione sarà riservata dal Governo allo sviluppo della **dimensione esterna** delle politiche del settore Affari Interni. In tal modo si conferirebbe maggiore concretezza al prossimo lancio di "**Partenariati di mobilità**" con i Paesi della sponda sud del Mediterraneo e di impegnare adeguate risorse per incentivare il coinvolgimento di tali Paesi nella lotta all'immigrazione irregolare nel Mediterraneo, anche attraverso il finanziamento di forme di collaborazione operativa per il controllo delle frontiere e la prevenzione dell'immigrazione irregolare. I fondi disponibili a tal fine sull'attuale Fondo tematico per la migrazione e l'asilo - istituito per promuovere attività e programmi nei Paesi terzi in questi settori - appaiono troppo esigui per rappresentare una leva efficace.

Sotto altro profilo, il Governo sosterrà la necessità di prevedere meccanismi che, a fronte di situazioni d'emergenza, siano in grado di garantire una rapida

ed efficace mobilitazione di risorse. È, infatti, essenziale che l'Unione europea migliori la propria **capacità di risposta rispetto a eventi "eccezionali"** che possono interessare tanto l'ambito della sicurezza, quanto quello dell'immigrazione e che talora, come la crisi nordafricana ha dimostrato, possono coinvolgere entrambi i settori.

In un'ottica di complessivo rafforzamento delle politiche relative agli affari interni, le agenzie europee del settore, in particolare FRONTEX e EASO, dovrebbero avere a disposizione finanziamenti coerenti con le aspettative che l'Unione europea ripone su di esse, anche per fronteggiare situazioni d'emergenza quali quella recentemente verificatasi nel nord Africa.

Il nuovo bilancio per il settore dovrebbe comunque ispirarsi ai principi della solidarietà fra Stati, della flessibilità, della elasticità e celerità (con controlli più snelli alla presentazione del progetto, per garantire un'immediata ed agevole erogazione, e verifiche successive puntuali e rigorose sulla correttezza della gestione contabile e sulla qualità del prodotto realizzato) e della cogestione, prevedendo una maggiore partecipazione degli Stati membri sia nella definizione degli obiettivi strategici e delle relative misure attuative, che nella gestione dei fondi europei ad essi destinati.

## 3.2 Giustizia

Il **Programma di Stoccolma** ha individuato le linee programmatiche pluriennali per il periodo 2010-2014 ai fini della realizzazione di uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini, al fine di garantire un'Europa sicura, dove siano rispettati i diritti e le libertà fondamentali dei cittadini<sup>7</sup>. Per consentire ai cittadini di far valere i propri diritti ovunque nell'Unione è necessario facilitare il loro accesso alla giustizia. Al contempo, all'interno dell'UE, devono essere potenziati la cooperazione tra le autorità giudiziarie e il riconoscimento reciproco delle sentenze, tanto in materia civile che in materia penale. A tal fine, gli Stati membri dovrebbero ricorrere agli strumenti di giustizia elettronica (tecnologie dell'informazione e della comunicazione nel campo della giustizia), adottare norme minime comuni per ravvicinare la regolamentazione civile e penale, rafforzare la fiducia reciproca. Le istituzioni dell'Unione dovrebbero, inoltre, provvedere per garantire la coerenza tra l'ordinamento giuridico dell'Unione e quello internazionale, per interagire con i Paesi terzi in un contesto giuridico sicuro. Il programma di Stoccolma raccomanda, altresì, lo sviluppo di una strategia di sicurezza interna dell'Unione per garantire la protezione dei cittadini e la lotta alla criminalità organizzata e al terrorismo. In particolare, occorre intensificare la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale nonché la cooperazione nella gestione delle frontiere, della protezione civile e delle catastrofi. La strategia di sicurezza interna consisterà in un approccio proattivo, orizzontale e trasversale con compiti ben distinti per l'UE e i suoi Stati membri.

---

<sup>7</sup> Il Programma di Stoccolma indica tra le priorità: la cittadinanza europea deve diventare una realtà tangibile e deve conferire ai cittadini europei i diritti e le libertà fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dalla convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; i cittadini dell'Unione devono essere in grado di esercitare pienamente i propri diritti specifici all'interno e al di fuori dell'Unione, nel rispetto della vita privata, soprattutto in termini di protezione dei dati personali; l'Europa dei diritti deve essere uno spazio in cui i cittadini e i loro familiari possono esercitare in pieno il diritto di libera circolazione.

### 3.2.1 Cooperazione in materia di diritto civile

Sul piano del diritto civile, gli obiettivi sono la protezione giuridica ai minori e alle persone più vulnerabili; il rafforzamento dei programmi di reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie in materia civile da eseguire direttamente e senza procedimenti intermedi, giungendo alla abolizione dell'*exequatur*; il miglioramento dei sistemi giudiziari nazionali favorendo lo scambio di buone pratiche e lo sviluppo di progetti per la modernizzazione della giustizia. Tali obiettivi sono pienamente condivisi dal Governo e saranno perseguiti sia partecipando attivamente ai tavoli di lavoro in ambito UE sia rafforzando la rete di cooperazione legislativa tra i Ministeri della Giustizia degli Stati membri. Con riferimento ai progetti di atti normativi dell'Unione europea nel campo del diritto civile, il Governo intende proseguire nello sforzo di contribuire a realizzare uno **spazio europeo di giustizia** che faciliti l'accesso dei cittadini alla giustizia stessa. Di seguito si fornisce una descrizione dei dossier prioritari per il 2012 in tema di diritto civile.

La proposta per un **diritto comune europeo della vendita**, presentata ad ottobre 2011, prevede un insieme completo di norme uniformi che regolamentano l'intero ciclo di vita del contratto, da integrare nel diritto nazionale di ciascuno Stato membro a titolo di "secondo regime" di diritto contrattuale. Si prevede un regime facoltativo in base al quale la scelta del diritto comune europeo della vendita sarà volontaria (le parti sono libere di scegliere di redigere un contratto secondo questo regime o di applicare il diritto contrattuale nazionale previgente); un regime focalizzato sui contratti di vendita, con particolare attenzione agli acquisti *on-line*; un regime limitato ai contratti transfrontalieri in base al quale gli Stati membri sono liberi di rendere applicabile il diritto comune europeo della vendita anche ai contratti puramente nazionali; un regime destinato ai contratti tra imprese e consumatori (B2C) e a quelli tra imprese (B2B) in cui almeno una delle parti sia una piccola media impresa; un corpus completo di norme di diritto contrattuale.

Nel corso delle riunioni che, nel 2012, si svolgeranno su questo argomento, appare opportuno prestare particolare attenzione affinché le disposizioni dello strumento facoltativo siano chiare e di facile applicazione, e affinché lo stesso strumento facoltativo garantisca effettivamente un livello elevato di protezione dei consumatori.

Di particolare rilievo anche la proposta di regolamento concernente la **competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale**. Si tratta di una rifusione del regolamento (CE) n.44/2001 del Consiglio (Bruxelles I), che individua il giudice competente a risolvere le controversie transfrontaliere e agevola il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni pronunciate in un altro Stato membro. Gli obiettivi della proposta, volta a colmare le lacune individuate nell'applicazione del regolamento n. 44/2001, possono essere così sintetizzati:

- abolire la procedura relativa al riconoscimento e all'esecuzione di una decisione in un altro Stato membro (*exequatur*) al fine di eliminare costi e tempi per le procedure intermedie e superare gli ostacoli alla libera circolazione delle decisioni;
- applicare le norme sulla giurisdizione anche alle controversie con i convenuti di paesi terzi, rafforzando l'accesso alla giustizia per i cittadini europei (l'attuale regolamento n. 44/2001 si applica solo quando il convenuto è domiciliato nel territorio dell'Unione);
- ampliare l'efficacia degli accordi tra le parti finalizzati alla scelta del foro;

- rafforzare gli accordi di arbitrato per tutelare il commercio internazionale ed eliminare il rischio di procedure parallele in modo da garantire la certezza del diritto;
- modificare le disposizioni che regolano i casi di litispendenza e di connessione tra procedimenti pendenti davanti a Stati membri diversi.

La delegazione italiana si è espressa in senso favorevole all’abolizione dell’*exequatur* intesa come eliminazione della procedura volta a ottenere la dichiarazione di esecutività, con la previsione di opportune garanzie (in tal senso si è raggiunto l’accordo politico al Consiglio GAI di dicembre 2011). Nel corso del 2012 saranno discussi gli altri elementi chiave della proposta, in particolare l’estensione dell’ambito di applicazione del regolamento ai convenuti di paesi terzi e il rafforzamento degli accordi di scelta del foro. Entrambe le modifiche proposte appaiono opportune: l’estensione ai convenuti terzi garantisce la certezza del diritto e rafforza la posizione dell’Unione; il rafforzamento degli accordi di scelta del foro mira ad evitare tattiche processuali abusive.

Per quanto riguarda il **regime patrimoniale dei coniugi**, l’adozione di uno strumento europeo sui conflitti di legge in materia era tra le priorità del Piano di azione di Vienna del 1998, del programma de L’Aja del 2004 e del programma di Stoccolma. Con le due proposte di regolamento relative alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento ed all’esecuzione delle decisioni in materia di effetti patrimoniali tra coniugi nonché in materia di effetti patrimoniali delle unioni registrate si intende garantire maggiore certezza giuridica alle coppie transfrontaliere in merito alla individuazione del giudice competente, della legge applicabile al loro rapporto patrimoniale e della circolazione delle decisioni. Si tratta di proposte che, pur non armonizzando né modificando il diritto sostanziale degli Stati membri in materia di matrimonio o di unioni registrate, danno un segnale positivo in ordine alla capacità dell’Unione europea di semplificare la vita dei propri cittadini. I principali aspetti delle proposte sono i seguenti:

- armonizzare le norme sulla giurisdizione per consentire ai cittadini di proporre le varie domande correlate alle autorità giurisdizionali di uno stesso Stato membro;
- armonizzare le regole sul conflitto di leggi, prevedendo l’unicità della legge applicabile (tutti i beni patrimoniali della coppia devono essere soggetti alla stessa legge). I coniugi possono scegliere di comune accordo la legge applicabile al loro regime patrimoniale purché vi sia un collegamento con il territorio (legge del luogo di residenza abituale o di nazionalità). In caso di disaccordo, la legge applicabile sarà determinata secondo una gerarchia di criteri ulteriori, sempre basati su fattori di connessione (prima residenza abituale comune, nazionalità comune). Per le coppie registrate la legge applicabile alla successione è la legge del Paese dove l’unione è stata registrata;
- libera circolazione delle decisioni in conformità con il regolamento n. 44/2001 (Bruxelles I).

Inoltre, sotto il profilo della competenza giurisdizionale, la proposta prevede che il giudice possa declinare la sua giurisdizione se la legge nazionale non prevede l’istituto dell’unione registrata. Sotto il profilo della legge applicabile, le coppie registrate potranno scegliere solo la legge del Paese dove l’unione è stata registrata. Sotto il profilo della libera circolazione, il riconoscimento e l’esecuzione di una decisione riguardante le conseguenze patrimoniali di una unione registrata non potrà essere rifiutata semplicemente per la circostanza

che la legge dello Stato membro richiesto non riconosce le unioni registrate. La prima riunione, con la presentazione della proposta, si è svolta ad aprile 2011. Nel corso del 2012 si prevedono altre riunioni in materia, per esaminare la nuova versione del testo dei regolamenti, elaborata in esito ai commenti delle delegazioni.

L'obiettivo della proposta di regolamento relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e degli atti pubblici in materia di **successioni** e alla creazione di un certificato successorio europeo è quello di creare uno spazio giudiziario europeo in materia, così da consentire ai cittadini europei di organizzare la propria successione e assicurare i diritti degli eredi, superando gli ostacoli alla libera circolazione delle persone nell'Unione europea. La proposta è stata presentata nel novembre 2009 e i lavori sono in fase avanzata. Sul testo si sono già raggiunti tre accordi parziali ai Consigli GAI di giugno 2010, giugno 2011 e dicembre 2011 (residenza abituale del *de cuius* al momento della morte come fattore di collegamento per la giurisdizione e la legge applicabile; regole di competenza giurisdizionale in aggiunta al criterio generale della residenza abituale; scelta limitata della legge applicabile alla successione; circolazione degli atti pubblici in materia di successioni; introduzione del certificato successorio europeo). In particolare, al consiglio GAI di dicembre 2011 è stato raggiunto un accordo politico di massima sul testo del regolamento. Il dibattito proseguirà, nel 2012, limitatamente alle questioni irrisolte che riguardano la compatibilità della proposta di regolamento con il diritto nazionale di alcuni Stati (principalmente del Regno Unito) in merito, rispettivamente, all'amministrazione dei beni ereditari (la legge inglese prevede la nomina di un amministratore dell'eredità con poteri di liquidazione dei debiti ereditari e trasmissione agli eredi del residuo dell'attività di liquidazione) e alla riduzione delle donazioni lesive della quota di legittima (secondo il diritto inglese le donazioni fatte dal *de cuius* non sono suscettibili di riduzione).

La proposta di regolamento relativo al **riconoscimento reciproco delle misure di protezione in materia civile**, presentata a giugno 2011, mira al rafforzamento dei diritti delle vittime nell'UE, integrando lo strumento sul riconoscimento reciproco delle misure di protezione in materia penale, con l'obiettivo di garantire che tutte le misure di protezione emesse in uno Stato membro possano beneficiare di un meccanismo efficiente e rapido riconosciuto in un altro Stato membro in cui la persona a rischio si reca. È previsto l'esame della proposta nel corso del 2012.

Sono previste riunioni nel 2012 anche sulla proposta di regolamento in materia di **sequestro conservativo dei depositi bancari** (*bank attachment*), presentata a settembre 2011, e finalizzata a istituire un procedimento uniforme europeo di natura cautelare, che consenta al creditore di ottenere un'ordinanza di sequestro conservativo sui conti bancari del debitore. Tale procedimento si aggiungerebbe ai rimedi previsti dal diritto nazionale degli Stati membri e non imporrebbe a questi ultimi di modificare la propria normativa in materia processuale.

Si segnalano, inoltre, le riunioni della Rete Giudiziaria Europea in materia civile e commerciale, organismo creato nel 2001 con il compito di agevolare la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri in materia civile e commerciale e facilitare l'accesso alla giustizia con azioni d'informazione sul funzionamento degli atti dell'Unione europea e degli strumenti internazionali. Nel 2012 sarà data attenzione, tra gli altri argomenti, al funzionamento delle autorità centrali previste dal regolamento sulle obbligazioni alimentari e al contributo al

funzionamento della Rete dato dalle professioni legali, diventate membri della Rete stessa, a seguito della decisione di riforma.

### 3.2.2 Cooperazione in materia penale

Con riferimento alla cooperazione in materia penale, nel corso del 2012, è prevista la prosecuzione e la finalizzazione dei principali dossier legislativi in discussione.

In particolare, per quanto riguarda il ravvicinamento normativo, si segnala la proposta di direttiva relativa al diritto di accesso ad un avvocato ed al diritto delle persone arrestate di comunicare con una terza persona e con le proprie autorità consolari.

In tema di cooperazione e mutuo riconoscimento, dovrebbe assistersi alla finalizzazione delle discussioni sulla proposta di direttiva sull’Ordine europeo di investigazione (EIO), particolarmente rilevante ai fini della possibilità di facilitare nel territorio dell’Unione l’acquisizione e la circolazione dei mezzi di prova nel processo penale. La proposta di direttiva relativa ai diritti delle vittime, già oggetto di un accordo in Consiglio a fine 2011, dovrebbe poter venire adottata in prima lettura con il Parlamento europeo nel corso dell’anno.

Particolare rilevanza assume anche l’esame della proposta di direttiva sugli abusi di mercato, già trattata nella presente relazione nel capitolo relativo al pacchetto di regolamentazione dei mercati finanziari.

Per quanto riguarda le proposte future, nel campo della tutela dei diritti procedurali, è attesa la nuova proposta di direttiva per la tutela dei soggetti “vulnerabili”, mentre, nel quadro dell’armonizzazione, dovrebbe assistersi ad una nuova proposta legislativa diretta all’armonizzazione delle incriminazioni per traffico di stupefacenti (diretta a sostituire la decisione quadro adottata nel 2004). È attesa anche una nuova proposta in materia tesa a completare il “pacchetto vittime” e diretta ad emendare e rafforzare l’esistente direttiva 2004/80 (sulla quale pende una procedura di infrazione nei confronti del nostro Paese) prevedendo disposizioni di ravvicinamento in materia di indennizzo.

Dovrebbe anche venire attivata una iniziativa tesa ad **un’ulteriore riforma di Eurojust**, avvalendosi delle opzioni aperte dall’art. 85 TFUE.

Nel campo della **protezione penale degli interessi finanziari** (“PIF”) è attesa, nel corso dell’anno, una nuova proposta di direttiva destinata a prendere il posto dei vigenti strumenti convenzionali di “III pilastro”, antecedenti al Trattato di Amsterdam (Convenzione “PIF” del 1995 con i 3 protocolli del 1996 e 1997). Per il 2013, è già annunciata la presentazione della proposta della Commissione per l’istituzione di una Procura europea.

## 4. AGRICOLTURA E PESCA

### 4.1 Politica agricola comune (PAC)

Nel settore della politica agricola comune l'impegno del Governo nel corso del 2012 si articolerà a due livelli. In primo luogo, si tratterà di partecipare attivamente ai processi di aggiornamento e revisione della legislazione esistente. In secondo luogo, come già anticipato nel primo capitolo di questa relazione, occorrerà impegnarsi a fondo per la ridefinizione della Politica agricola comune nel quadro del negoziato per il prossimo Quadro Finanziario Pluriennale.

#### 4.1.1 Attività legislativa nel quadro della PAC

Con riferimento al **materiale di propagazione**, si preannuncia una revisione e semplificazione del quadro normativo europeo in materia di Sementi e Materiali di Moltiplicazione (S&PM), concernente i requisiti qualitativi minimi obbligatori per la commercializzazione di sementi di specie agrarie e ortive, nonché dei materiali di moltiplicazione di piante ornamentali, da frutto, forestali e vite. Il settore è attualmente regolamentato da 54 direttive, di cui 12 del Consiglio. La Commissione intende unificarle in un atto di base, accompagnato da un numero limitato (3-4) di misure applicative. Si tratta, in particolare, di unificare le "parti comuni" e inserire le modalità di controllo nel regolamento (CE) n. 882/2004, congiuntamente ad alimenti, mangimi e benessere degli animali.

Nel settore **fitosanitario** si prevede un aggiornamento mediante la presentazione, da parte della Commissione, di una nuova proposta normativa, nel cui contesto si dovrà tener conto di tutti i cambiamenti intervenuti a partire dall'istituzione del sistema (nel 1977) ad oggi. Il Governo aggiornerà il sistema fitosanitario nazionale per tenere conto dell'esito delle varie trattative negoziali intraprese in ambito europeo per la rimozione delle barriere SPS e l'apertura dei mercati di alcuni Paesi terzi per i vegetali e i prodotti vegetali (Mercosur, Cile).

Per il settore **fertilizzanti** - in vista della revisione del regolamento (CE) n. 2003/2003, nel cui contesto saranno disciplinati anche i concimi organici, gli organo-minerali, gli ammendanti, i substrati di coltivazione e altre sostanze (ad esempio, biostimolanti) - il Governo dovrà coordinare le varie posizioni, con l'obiettivo dell'armonizzazione del mercato europeo, garantendo i necessari requisiti di sicurezza per i fertilizzanti e per il loro utilizzo in agricoltura.

Il Governo intende inoltre attivarsi, in ambito nazionale e europeo, per pervenire ad una più efficace regolamentazione che assicuri una maggiore **trasparenza e sicurezza** nei confronti dei consumatori attraverso un rafforzamento della tracciabilità e delle previsioni sull'etichettatura dei prodotti agricoli, con particolare attenzione all'indicazione dell'origine dei medesimi anche in attuazione delle nuove previsioni introdotte dal regolamento (UE) 1169/2011 (sul tema si veda anche il paragrafo sulla tutela dei consumatori della presente Relazione). A tale riguardo, inoltre, il Governo continuerà la sua azione nei confronti della Commissione europea per un rafforzamento delle politiche sulla qualità dei prodotti agricoli e alimentari, con particolare riferimento all'approvazione delle modifiche all'ordinamento giuridico europeo nel processo di attuazione del "pacchetto qualità". In questo ambito sarà



necessario il massimo sforzo coordinato per garantire un'efficace difesa delle produzioni di qualità DOP e IGP italiane nei Paesi terzi al fine di contrastare i perniciosi fenomeni di contraffazione e di "*italian sounding*". Queste azioni riguarderanno anche la difesa e il riconoscimento delle nostre produzioni di pregio nel quadro degli accordi bilaterali e multilaterali (in seno alla OMC) tra l'UE e Paesi terzi.

Nell'ambito delle **misure di mercato**, il Governo intende, poi, in un'ottica di razionalizzazione e corretto funzionamento delle filiere, perseguire l'obiettivo della revoca della decisione tesa a porre fine al regime dei diritti di impianto dei vigneti, nonché quello di favorire l'estensione della misura dei ritiri dal mercato anche ai prodotti ortofrutticoli trasformati.

Per il **settore vitivinicolo**, si segnala che in ambito nazionale nel 2012 il Governo intende completare il quadro delle norme di attuazione del regolamento (CE) 1234/07 (OCM unica). In particolare, per quanto riguarda la misura Promozione nei paesi terzi della stessa OCM vitivinicola, sono programmate modifiche ai bandi di gara, al fine di migliorare l'efficacia della spesa e la partecipazione delle imprese interessate. Nel medesimo settore, il Governo sarà impegnato a contrastare la situazione di penalizzazione per i produttori italiani conseguente all'abolizione, a partire dal 2012, di alcune misure di mercato quale l'aiuto ai mosti concentrati, che avvantaggia i paesi del nord Europa autorizzati, a differenza dell'Italia, all'utilizzo del saccarosio per l'arricchimento dei vini. Tale problematica si presenta molto complessa anche a causa degli onerosi investimenti che molte strutture hanno effettuato nel nostro Paese, nel corso di questi decenni, per la produzioni di mosti concentrati.

Si segnalano infine le attività relative al **settore forestale**, e in particolare la revisione della strategia forestale europea e alla valutazione del Piano di Azione forestale UE 2007-2011, entrambe previste per il 2012 e alle quali il Governo italiano si predispone a dare il suo contributo. Inoltre, nell'ambito del gruppo di lavoro foreste, istituito presso il Consiglio dell'Unione europea, il Governo contribuirà alla definizione di una Convenzione europea forestale legalmente vincolante, con ricadute anche sulla legislazione UE e nazionale in materia.

#### 4.1.2 Riforma della PAC e Quadro Finanziario Pluriennale

Nel negoziato per la riforma della PAC, il Governo intende perseguire gli obiettivi propri della Strategia Europa 2020 per una crescita sostenibile che passi prioritariamente dalla tutela della qualità delle produzioni agroalimentari, ma che nel contempo assicuri la produttività dell'agricoltura per promuovere la sicurezza alimentare mondiale e la crescita economica, come sancito nella dichiarazione finale del Summit del G20 di Cannes dello scorso novembre.

In tale quadro, il Governo intende giungere a un compromesso che non penalizzi il modello agricolo italiano, perseguendo gli indirizzi indicati negli atti approvati nel corso della legislatura dalla Camera dei Deputati <sup>8</sup> e dal Senato della Repubblica <sup>9</sup>.

<sup>8</sup> In particolare 1-00557 On. Tabacci ed altri, 1-00548 On. Di Giuseppe ed altri, 1-00547 On. Beccalossi ed altri, 1-00545 On. Delfino ed altri, 1-00542 On. Fogliato ed altri, 1-00513 On. Oliverio ed altri, 1-00387 On. Reguzzoni ed altri, 6-00091 On. Pescante ed altri, 6-00017 On. Gottardo ed altri, 6-00043 On. Pescante ed altri, 8-00144 On. Trappolino ed altri, 9-04059-AR/3 On. Nastri ed altri.

<sup>9</sup> in particolare 1-00433 Sen. Scarpa Bonazza Buora, 1-00327 Sen. Di Nardo ed altri, 1-00325 Sen. Poli Bortone ed altri, 1-00324 Sen. Vallardi ed altri, 1-00323 Sen. Sanciu ed altri, 1-00303 Sen. Pignedoli ed altri); per il Pacchetto qualità – italian sounding: 7-00124 Sen. Vallardi (16/03/2011), 7-00119 Sen. Boldi (2/03/2011); per i diritti di impianto – comparto vitivinicolo: 7-00632 On. Delfino (07/07/2011), 7-00622 On. Beccalossi ed altri (30/06/2011), 7/00620 On.

Particolare attenzione sarà posta all'obiettivo di rivedere le proposte della Commissione europea in materia di pagamenti diretti per pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente (cosiddetto *greening*), di convergenza degli aiuti tra le regioni italiane e di aiuti più mirati ai cosiddetti "agricoltori attivi". In particolare il sostegno agli "agricoltori attivi", rappresenta una problematica molto complessa da affrontare in ossequio al principio di sussidiarietà.

Seguendo gli orientamenti del Parlamento italiano, il Governo, oltre al miglioramento delle proposte sul budget agricolo, intende perseguire la semplificazione delle procedure di attuazione della PAC 2014-2020, assicurare una maggiore flessibilità delle misure al fine di tener conto delle peculiarità delle molteplici agricolture europee e regionali e migliorare gli strumenti di mercato destinati a combattere la volatilità dei prezzi agricoli. In tale contesto, il Governo porrà il massimo impegno nel processo di rafforzamento e miglioramento delle singole filiere agricole. Tale processo si articolerà in una serie di azioni, a livello europeo e nazionale, finalizzate al rafforzamento del potere contrattuale degli agricoltori, al miglioramento della gestione dell'offerta tramite l'incentivazione all'associazionismo e all'interprofessione e a una maggiore trasparenza dei mercati.

Nel corso del 2012 il negoziato riguarderà, inoltre, i correttivi da introdurre per il superamento delle problematiche incontrate in questi anni, con l'obiettivo di accelerare la spesa dei fondi messi a disposizione dall'Unione europea, di garantire maggiore efficacia ai programmi e di mettere a disposizione del settore agricolo gli strumenti più idonei per superare la crisi economica in atto.

Per quanto riguarda l'attuazione delle misure forestali nelle aree Natura 2000, sarà necessario approvare le linee guida per sostenere, di concerto con le Regioni, le più opportune modifiche da apportare alla normativa europea per il periodo 2014 – 2020, in modo da assicurare un sostegno più mirato al settore.

Con riferimento alle statistiche e contabilità agraria, gli attuali indicatori utilizzati nel contesto del sistema di valutazione e monitoraggio della PAC e dello sviluppo rurale, oltre a dover essere semplificati, dovranno essere ulteriormente allineati ai nuovi obiettivi previsti dalla riforma della PAC, in maniera da garantire il necessario supporto statistico a livello nazionale, europeo ed internazionale, nell'ambito del comitato della rete RICA (Reg. CE n. 1217/2009), del gruppo COI e PROBA, dei vari gruppi di lavoro in sede Eurostat e OCSE e dei gruppi di lavoro che saranno istituiti a livello nazionale per impostare la programmazione 2014 – 2020.

## 4.2 Politica comune della pesca (PCP)

Nell'ambito della Politica comune della pesca (PCP), il 13 luglio 2011 la Commissione europea ha presentato il pacchetto per la riforma del settore<sup>10</sup>. Successivamente, il 2 dicembre 2011, è stata presentata la proposta di regolamento sul Fondo per le politiche UE in materia di affari marittimi e pesca per il periodo 2014-2020 (FEAMP). La riforma nel suo complesso dovrebbe entrare in vigore nel 2013.

---

Callegari (30/06/2011), 7-00519 On. Fiorio ed altri (16/03/2011), 7-00143 Sen. Zanoletti (18/04/2011), 8-00134 On. Fiorio ed altri (13/07/2011).

<sup>10</sup> Comunicazione (COM(2011)417) sulla riforma della PCP; proposta di regolamento (COM(2011)425) sulla riforma della PCP; proposta di regolamento (COM(2011)416) sull'organizzazione comune dei mercati della pesca e dell'acquacoltura; Comunicazione (COM(2011)424) sulla dimensione esterna della politica comune della pesca; relazione (COM(2011)418) sulla conservazione e lo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nell'ambito della PCP.

A livello europeo, si prevede di raggiungere un accordo di massima sul cosiddetto "pacchetto pesca" nel corso della Presidenza danese. In tale quadro il Governo è altresì impegnato nella discussione sulla nuova proposta di riforma dell'OCM (Organizzazione Comune dei Mercati), che riprende quasi del tutto i risultati delle consultazioni tra Unione e Stati membri.

In linea generale, il Governo condivide la filosofia della nuova proposta di riforma della PCP ma nutre talune perplessità su alcuni argomenti specifici quali: diritti trasferibili, regionalizzazione della pesca e *modus operandi* individuato dalla Commissione europea per quanto concerne il divieto dei rigetti in mare. È intenzione del Governo richiedere alla Commissione incontri bilaterali e tecnici per approfondire alcune tematiche particolarmente sensibili per la pesca italiana al fine di migliorare alcuni aspetti del testo. La proposta di riforma dell'OCM necessita di alcune correzioni rilevanti per il settore della pesca italiana. In particolare, il Governo tenterà di mantenere il finanziamento per incentivare la costituzione di nuove organizzazioni di produttori. La costituzione di tali organizzazioni, infatti, rappresenterà nella futura politica della pesca lo strumento necessario per consentire alle stesse di svolgere la funzione di conservazione e gestione delle risorse ittiche locali.

La XIII Commissione Agricoltura ha iniziato l'esame del "pacchetto pesca" il 5 ottobre 2011 mentre la 9a Commissione permanente del Senato ha approvato la risoluzione Doc. XVIII n. 117 del 13 dicembre 2011 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura e la risoluzione Doc. XVIII n. 118 del 13 dicembre 2011 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla politica comune della pesca.

È in fase di avvio l'esame della proposta relativa al nuovo **Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca** (FEAMP). Tale proposta necessariamente dovrà essere discussa in parallelo con la riforma della PCP in quanto strumento di sostegno finanziario all'applicazione delle norme della nuova politica della pesca. Anche per tale proposta si prevede un accordo politico di massima intorno al mese di giugno.

Il Governo è, inoltre, impegnato a negoziare con la Commissione europea alcuni argomenti particolarmente sensibili per la pesca, con particolare riferimento al mantenimento della dotazione finanziaria prevista per il periodo 2007-2013 anche per il periodo 2014-2020 e dei contributi finanziari in favore della demolizione dei pescherecci e per il fermo biologico delle attività di pesca.

## 5. COESIONE ECONOMICA, SOCIALE E TERRITORIALE

### 5.1 Piano di Azione Coesione

A partire dalla seconda metà dell'anno il Governo ha avviato una significativa azione di riprogrammazione dei Fondi strutturali, con l'obiettivo di recuperare il grave ritardo accumulato nella spesa di tali fondi e rilanciare lo sviluppo del Mezzogiorno. L'azione di riprogrammazione è stata formalizzata nel "Piano di Azione Coesione" che recepisce gli impegni assunti dall'Italia nel Vertice dell'Area Euro del 26 ottobre 2011. Il Piano è stato definito in stretto partenariato con la Commissione europea, componente e parte attiva del Gruppo di azione che sovrintende alla programmazione e attuazione degli interventi previsti.

Con questo strumento si anticipano alcune importanti innovazioni previste per la futura programmazione della politica di coesione 2014-2020: i) concentrazione degli investimenti; ii) più forte presidio nazionale per azioni di indirizzo e affiancamento e per il monitoraggio della qualità della spesa; iii) maggiore orientamento ai risultati, con l'individuazione di obiettivi misurabili di miglioramento dei servizi fondamentali, rendendo esplicito il legame tra risultati attesi e azioni necessarie a perseguirli e assicurando la loro verificabilità.

Con riguardo agli ambiti di intervento, il piano punta al miglioramento dei servizi collettivi al Sud, riprogrammando 3,7 miliardi di euro su quattro priorità: istruzione (e formazione); agenda digitale; occupazione; mobilità ferroviaria. La metà di questo importo è destinata a finanziare azioni in favore dei giovani. In tal senso, gli interventi del Piano anticipano le indicazioni della Commissione europea circa la necessità di un maggiore impiego dei fondi strutturali per contrastare il grave problema della disoccupazione giovanile. Hanno sinora aderito al Piano tutte le Regioni dell'Obiettivo Convergenza e, per alcuni interventi, altre Regioni del Mezzogiorno (Sardegna, Molise, Abruzzo) che hanno compreso, da subito, l'opportunità rappresentata da tale strumento.

Per ciascuna priorità le azioni individuate sono le seguenti:

- nel campo dell'istruzione il Piano mira a incidere su un fattore di debolezza strutturale del Mezzogiorno e anticipa interventi che sono considerati prioritari nell'intero Paese, destinando 974,3 milioni di euro al consolidamento e innalzamento del livello di conoscenze e competenze di base degli studenti; al contrasto alla dispersione scolastica in aree di esclusione sociale e culturale particolarmente grave; alle iniziative di raccordo/transizione scuola-lavoro; all'innalzamento delle competenze nella lingua straniera; a iniziative di orientamento volte a promuovere una scelta consapevole dei propri percorsi di studio e di lavoro da parte degli studenti; al miglioramento della qualità delle strutture scolastiche, anche mediante il potenziamento delle dotazioni scientifiche e tecnologiche. Tali interventi saranno supportati dal rafforzamento delle azioni di valutazione, anche attraverso *task force* formate da insegnanti ed esperti interni al mondo della scuola che svolgeranno attività di *counselling* sul miglioramento organizzativo, didattico e relazionale;
- per favorire l'occupazione sono impiegati 142 milioni di euro per sostenere l'occupazione di lavoratori svantaggiati (disoccupati di lunga durata, donne residenti in aree a bassa occupazione femminile, persone con basso livello di

istruzione o over 50) e molto svantaggiati (disoccupati di più lungo periodo), attraverso il credito di imposta occupazione;

- per il potenziamento della mobilità ferroviaria si interviene con 1,62 miliardi di euro derivanti dalla riduzione del cofinanziamento nazionale, indirizzati a migliorare il servizio di trasporto anche con interventi di potenziamento dell’alta velocità e capacità lungo alcuni assi prioritari strategici per lo sviluppo del Mezzogiorno. In questo ambito, gli interventi individuati completano, in tutto o in parte, finanziamenti già disponibili nell’ambito del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione e in altre fonti ordinarie di finanziamento, attivando, complessivamente, interventi per 6,5 miliardi di euro;
- per lo sviluppo dell’Agenda digitale, il Piano prevede interventi per 321,27 milioni di euro destinati ad azzerare il *digital divide* di I livello e a diffondere la banda larga ultraveloce, nonché a realizzare data center per la creazione di un sistema di *cloud computing*, prioritariamente rivolto a servizi per le scuole, quali biblioteche digitali, programmi di educazione televisivi (E-TV), *portable virtual desk, hosting* per le scuole, guide all’uso dei principali strumenti tecnologici HW/SW.

Infine, nell’ambito del Piano, la Regione Siciliana ha realizzato un’ulteriore riduzione del cofinanziamento nazionale destinando 450 milioni di euro al finanziamento di un programma di modernizzazione del sistema di formazione professionale che comprende un piano straordinario per l’occupabilità dei giovani.

Nel corso del 2012 la riprogrammazione dei Fondi strutturali sarà estesa, secondo i metodi già definiti nel Piano di Azione Coesione, anche ai Programmi nazionali Ricerca e Competitività; Assistenza tecnica; Azioni di sistema e ai Programmi Interregionali Attrattori e Energie rinnovabili. Le risorse così rese disponibili saranno indirizzate ai seguenti macrointerventi: potenziamento dei servizi di cura dell’infanzia e degli anziani non autosufficienti; promozione dell’occupazione giovanile; sostegno alle aree industriali, in particolare quelle con maggiore capacità di esportazione; riduzione dei tempi della giustizia civile; valorizzazione dei grandi poli culturali.

Le azioni di riprogrammazione, quella già definita e quella in corso, consentono non soltanto di accelerare e riqualificare i programmi cofinanziati dai fondi strutturali nell’attuale ciclo, ma anche di dare avvio all’impostazione del nuovo ciclo di programmazione della politica di coesione 2014-2020.

## 5.2 Politica di coesione e Quadro Finanziario Pluriennale

Dal negoziato sul Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020 scaturirà non soltanto la decisione sull’entità delle risorse da assegnare alla politica di coesione, ma anche il pacchetto legislativo che disciplinerà l’utilizzo dei fondi strutturali per lo stesso periodo di programmazione. Il Governo è pertanto impegnato attivamente, oltre che in sede europea, anche nelle attività di concertazione interne con le istituzioni di livello centrale, regionale e con il partenariato economico-sociale, per la definizione della posizione unitaria da rappresentare in sede UE.

L’attività negoziale è stata formalmente avviata a partire dalla pubblicazione della proposta relativa al Quadro Finanziario Pluriennale (30 giugno 2011) e a seguito della presentazione, il 6 ottobre 2011, delle proposte di regolamenti che riguardano il Quadro Strategico Comune.

Il Governo ritiene che le proposte di regolamenti presentate dalla Commissione vadano nella direzione da tempo auspicata di una riforma della politica di coesione, orientandola ai “risultati” in termini di miglioramento della qualità della vita dei cittadini

europei. Affinché tale la riforma sia efficace, sono state avanzate, nelle sedi negoziali, alcune proposte di modifica, tra cui si segnala in particolare:

- maggiori garanzie in merito al sistema degli indicatori di risultato, senza confusione con la "*performance reserve*";
- documenti di programmazione più agili, dai quali emerga il legame fra azioni e risultati;
- allineamento del sistema di reportistica dei risultati;
- ulteriore rafforzamento delle condizionalità *ex ante*;
- più chiara definizione degli strumenti attuativi "*place based*" (politiche rivolte ai luoghi), che consentano la partecipazione dei diversi interessi coinvolti (città e reti di cittadini, lavoratori, università e imprese);
- un Codice europeo di condotta per il partenariato che garantisca l'effettivo contributo alle decisioni e alle realizzazioni da parte dei cittadini organizzati.

Con riferimento agli atti di indirizzo parlamentare, il Governo ha preso atto del parere motivato espresso dalla Camera dei Deputati il 14 dicembre 2011 ai sensi dell'art. 6 del Protocollo n. 2 allegato al TUE e al TFUE, in merito all'art. 21 della proposta di regolamento generale, che riguarda l'introduzione di sanzioni agli Stati membri che non rispettino i propri obblighi in materia di Patto di stabilità e *governance* macroeconomica (Condizionalità macroeconomiche).

Il sostegno dell'Italia alla proposta di regolamento è legato alla determinazione con cui nei mesi prossimi si vorranno realizzare modifiche nelle direzioni auspiccate. Saranno valutate congiuntamente la proposta di riforma della politica di coesione e l'adeguatezza delle risorse finanziarie. Il Governo è fermamente convinto che debbano essere confermati almeno parzialmente gli attuali criteri per l'allocazione delle risorse alle regioni meno sviluppate, diversamente da quanto proposto dalla Commissione europea.

## 6. OCCUPAZIONE E POLITICHE SOCIALI

In materia di lavoro e politiche sociali, l’attività del Governo italiano è fortemente orientata agli obiettivi e alle iniziative previste dalla Strategia Europa 2020 - così come essi vengono declinati nel Programma Nazionale di Riforma - ed alle scadenze del Semestre europeo.

Nel 2012 il coordinamento delle politiche sociali e del lavoro in ambito europeo trova spazio nella cornice di una rafforzata enfasi sulle politiche della crescita e dell’occupazione, in uno sforzo condiviso degli Stati membri di superare il contesto di crisi economica che ha visto molti paesi confrontarsi con una preoccupante crescita dei tassi di disoccupazione.

Il Governo segue con molta attenzione gli avanzamenti delle iniziative che la Commissione ha annunciato per il 2012, tra le quali si segnalano in particolare il “pacchetto occupazione” (con cui la Commissione delinea il proprio contributo in materia di crescita dell’occupazione e *flexicurity*), l’iniziativa sui Servizi Europei per l’Impiego e il Libro Verde sulle ristrutturazioni.

Nei paragrafi che seguono si forniscono elementi di maggiore dettaglio sugli sviluppi in atto nell’area delle politiche sociali e del lavoro in senso lato e sugli orientamenti specifici del Governo italiano.

### 6.1 Politiche del lavoro

#### 6.1.1 Attività legislativa in materia di diritti dei lavoratori

La Commissione europea ha presentato nel dicembre 2010 una Comunicazione concernente la revisione della **direttiva in materia di orario di lavoro** (direttiva 2003/88/EC), in esito ad un ampio processo di consultazione delle parti sociali a livello europeo e ad una dettagliata analisi di impatto.

Il Governo segue con attenzione il tema, che rappresenta una importante occasione per affrontare numerose questioni in materia di regolazione dell’orario di lavoro. Si richiamano, tra l’altro, la disciplina dei turni di guardia e riposi compensativi (anche sulla base dei principi elaborati dalla giurisprudenza europea); le istanze sollevate dalle parti sociali, quali l’equilibrio tra lavoro e vita familiare per tener conto delle nuove realtà demografiche; le modalità autonome di lavoro; i contratti multipli; gli *opt-out* (ovvero la facoltà di deroga al limite delle 48 ore settimanali mediante contratto individuale); l’eventuale inclusione dei lavoratori marittimi nel campo di applicazione della direttiva.

La Commissione potrebbe, se riterrà esaurita la consultazione con gli Stati membri, presentare un testo di nuova direttiva che il Governo esaminerà con la consueta attenzione, tenuto conto anche della fase attuale, che lo vede impegnato con le parti sociali nel disegno dei nuovi istituti del mercato del lavoro.

La Commissione europea è, altresì, impegnata da alcuni anni in un processo di revisione della **direttiva su distacco dei lavoratori** (direttiva 96/71/CE). La proposta alla quale la Commissione sta lavorando dovrebbe concorrere a dissipare le ambiguità interpretative della vigente direttiva - come anche evidenziato nel Rapporto Monti - agevolando l’accesso alle informazioni, rafforzando la collaborazione fra amministrazioni nazionali e sanzionando più efficacemente gli abusi.

Al riguardo il Governo è impegnato su più fronti:

- partecipa al gruppo di lavoro per il miglioramento della cooperazione tra le amministrazioni nazionali, che ha il compito di affrontare e risolvere le principali questioni pratiche collegate alle norme nazionali di recepimento;
- partecipa al progetto pilota, avviato dalla Commissione europea a marzo 2011 sul modulo dell'Internal Market Information (IMI), che riguarda lo scambio delle informazioni amministrative in materia di distacco dei lavoratori. Tale progetto pilota ha la durata di un anno e terminerà nella primavera 2012;
- partecipa al Progetto transnazionale TRANSPRO in partenariato con Francia e Romania, finalizzato al rafforzamento dell'azione ispettiva e della collaborazione inter-istituzionale ai fini dell'applicazione, nel settore del trasporto stradale, della direttiva 96/71/CE sul distacco transnazionale di lavoratori.

Nel marzo del 2012 è previsto l'avvio della valutazione dell'esito del suddetto progetto pilota per l'utilizzo del sistema IMI, al fine di decidere l'estensione dell'IMI stesso al settore del distacco dei lavoratori. In merito, il Governo è favorevole all'utilizzo di uno specifico modulo anche per il settore del distacco, in ragione dell'utilità dello strumento nel recepire rapidamente e agevolmente le informazioni su lavoratori distaccati da imprese stabilite in altri Stati membri.

Sempre nel corso del 2012 dovrebbe essere presentata dalla Commissione la proposta, più volte annunciata, di nuova direttiva in materia. Obiettivo del Governo, al riguardo, sarà quello di contribuire alla stesura di un testo normativo più chiaro, facilmente applicabile e mirato a stabilire un livello minimo di tutela dei lavoratori comune a tutti gli Stati membri.

La proposta di **direttiva per lavoratrici gestanti, puerpere e in periodo di allattamento**, presentata nel mese di ottobre 2008 dalla Commissione europea, si trova attualmente in una fase avanzata del negoziato. L'obiettivo è modificare la precedente direttiva in materia (direttiva del Consiglio 92/85/EEC) onde incoraggiare miglioramenti nelle condizioni di salute e di sicurezza sul posto di lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento. Il Governo partecipa attivamente al negoziato, mirando sostanzialmente alla salvaguardia della disciplina già vigente in Italia e ad evitare un aumento degli oneri.

Si segnala, altresì, che da alcuni anni la Commissione europea ha lanciato un processo di revisione di alcune direttive in materia di diritto del lavoro che escludono i lavoratori marittimi dal loro ambito di applicazione (direttive 2008/94/EC; 2009/38/EC; 2002/14/EC; 98/59/EC; 2001/23/EC; 96/71/EC). Il processo, idealmente avviato con il **Libro verde "Verso una futura politica marittima per l'Unione"**, dovrebbe condurre nei primi mesi del 2012 alla presentazione da parte della Commissione di alcune proposte di revisione, con l'obiettivo di garantire ai lavoratori marittimi gli stessi o equivalenti livelli di tutela dei lavoratori di terra, pur tenendo conto delle specificità del settore. Il Governo ha fornito i contributi richiesti nella fase preliminare di consultazione e seguirà con attenzione le eventuali proposte che saranno presentate dalla Commissione.

In tema di legislazione in materia previdenziale e assicurativa, è all'esame del Parlamento europeo la proposta di modifica del regolamento 883/2004 relativo al **coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale**. Tenuto conto che un consenso è stato già raggiunto in sede consiliare, il regolamento sarà prevedibilmente adottato nel corso del 2012. Si tratta di modifiche di carattere interpretativo ed applicativo, esaminate sul piano tecnico presso la



Commissione Amministrativa per il coordinamento dei regimi di sicurezza sociale, istituita con il suddetto regolamento 883/2004, con il compito di assicurare una corretta ed uniforme interpretazione e applicazione del regolamento stesso. Nel 2012, le questioni sulle quali dovrà essere conseguito un accordo riguardano la totalizzazione dei periodi di assicurazione, il diritto a prestazioni di disoccupazione per i lavoratori autonomi, la legislazione applicabile agli addetti ai trasporti internazionali e l’esame dei flussi intra UE di lavoratori distaccati.

### 6.1.2 Servizi europei per l’impiego

Si evidenzia, altresì, che il Governo partecipa alla **Rete europea dei servizi pubblici per l’impiego** (*Public Employment Services* - PES), che mette in collegamento i servizi per l’impiego degli Stati membri e dei paesi dello Spazio Economico Europeo. In tale sede, l’Italia partecipa alla definizione di strategie d’azione comuni in materia di mercato del lavoro, a studi e analisi del mercato del lavoro, ad attività di monitoraggio dell’attività dei PES e delle misure di politica attiva del lavoro (quali la lotta all’esclusione sociale e l’occupazione giovanile).

Con riferimento alla **Rete Eures (European Employment Services)** per la progettazione e la realizzazione di Programmi di cooperazione transfrontaliera e transnazionale per la mobilità geografica, finalizzati a favorire l’incontro domanda/offerta di lavoro, il programma di lavoro della Commissione per il 2012 prevede una specifica iniziativa in materia di riforma della rete. La proposta in cantiere mira a migliorare l’accesso alle opportunità di lavoro e a facilitare la creazione di lavoro facendo di EURES uno strumento di collocamento europeo. Intende inoltre ampliare l’area di attività di EURES per includere l’iniziativa “Il tuo primo lavoro EURES”.

È altresì necessario che EURES tenga conto della giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di servizi di collocamento, aprendo la propria rete ai servizi privati. Su questo ultimo punto va segnalato che l’Italia sta già procedendo nella direzione dell’integrazione dei competenti servizi pubblici (centri per l’impiego e soggetti autorizzati ai sensi dell’art. 6 del D.Lgs 276/03) e privati (Agenzie per il lavoro).

### 6.1.3 Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG)

Il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG) è stato istituito con regolamento CE n. 1927/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006, e successivamente modificato con il regolamento CE 546/09. Accessibile a tutti gli Stati membri, il Fondo ha l’obiettivo di favorire il processo di reinserimento dei lavoratori in esubero in conseguenza dei mutamenti intervenuti nella struttura del commercio mondiale, mettendo a disposizione fondi per il co-finanziamento di misure di politica attiva del lavoro (formazione, orientamento, assistenza alla promozione d’impresa, indennità per la ricerca attiva del lavoro). Nel corso del 2012 l’attività del Governo si concentrerà sulla supervisione e monitoraggio delle misure approvate dalla Commissione (che saranno attuate a livello regionale).

Nell’ambito del negoziato sul Quadro Finanziario Pluriennale per il 2014-2020, un elemento di rilievo nelle proposte della Commissione europea per il futuro del FEG è costituito dalla previsione di una riserva settoriale a vantaggio del settore agricolo. In ambito negoziale, la posizione italiana mira soprattutto alla semplificazione delle procedure di attivazione e all’ampliamento del campo di applicazione.

## 6.2 Politiche sociali

In materia di politiche sociali, **la lotta alla povertà ed all'esclusione sociale** rappresenta uno dei cinque *target* quantitativi fissati dalla Strategia Europa 2020. L'obiettivo per l'Unione europea nel suo insieme è di ridurre di almeno 20 milioni il numero di persone a rischio di povertà o esclusione sociale. L'obiettivo specifico per l'Italia è di 2,2 milioni di persone. L'Italia informa regolarmente i partner europei e l'Unione europea sulle proprie strategie e i progressi realizzati verso gli obiettivi comuni in tema di protezione sociale e inclusione sociale, non soltanto nel Piano Nazionale di Riforma, ma anche predisponendo e presentando Rapporti specifici sia nell'ambito del Metodo aperto di coordinamento in materia sociale, che nelle diverse sedi istituite a livello di Unione europea, quali il Comitato di protezione sociale (SPC), il Sottogruppo permanente "Indicatori" e gruppi di lavoro temporanei (ad esempio sui servizi sociali di interesse generale e sulla povertà dell'infanzia).

In materia di **responsabilità sociale dell'impresa**, il Governo è impegnato nella relativa strategia europea per il periodo 2011-2014. Lanciata dalla Commissione nell'ottobre 2011, la strategia ha richiesto la costituzione di un gruppo di lavoro composto dagli Stati membri e presieduto dalla Commissione stessa. Entro il 2012 dovrà essere predisposto un "Piano Italia" sulla materia.

In materia di **volontariato**, negli ultimi mesi del 2011 (Anno Europeo del Volontariato) sono stati adottati due atti importanti che individuano una serie di azioni e priorità, orientate al riconoscimento e alla promozione del volontariato a livello dell'Unione e che definiscono gran parte dell'agenda per il 2012. Si tratta della Comunicazione della Commissione europea "Sulle politiche dell'UE e il volontariato: riconoscere e promuovere le attività di volontariato transfrontaliero nell'UE" e delle Conclusioni del Consiglio del 3 ottobre 2011 sul "Ruolo delle attività di volontariato nella politica sociale". Entrambi i documenti invitano gli Stati membri ad adoperarsi per sviluppare un quadro giuridico chiaro e a promuovere il volontariato con incentivi fiscali, sostegno finanziario e maggiore riconoscimento. Si richiede, inoltre, agli Stati di attuare azioni di misurazione del contributo dei volontari e delle organizzazioni no profit a livello nazionale, avvalendosi del Manuale ILO sulla Misurazione del Volontariato e del Manuale delle Nazioni Unite sull'inserimento degli enti no profit nei sistemi di contabilità nazionali.

Il Governo italiano è attivamente impegnato, in sede tecnica e politica, sui temi della **demografia** e delle **politiche per la famiglia**. L'Unione europea ha proclamato il 2012 "Anno europeo per l'invecchiamento attivo e la solidarietà tra le generazioni". Come previsto dalla Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 settembre 2011 (Decisione 940/2011/UE), la celebrazione dell'Anno intende essere l'occasione per promuovere una cultura dell'invecchiamento attivo fondata su una società per tutte le età, favorendo, al contempo, la solidarietà e la cooperazione tra le generazioni e tenendo conto delle diversità e della parità di genere. I principali settori interessati sono l'occupazione e le condizioni di lavoro, la partecipazione alla società, la promozione di una vita indipendente e sana.

A livello nazionale, il Governo ha promosso, sin dal 2011, una serie di incontri con le Amministrazioni interessate, le Regioni, le associazioni e le parti sociali per condividere la metodologia di lavoro e le priorità per l'azione di promozione, soprattutto in vista della presentazione alla Commissione europea del Programma Nazionale di lavoro che illustra le attività nazionali previste per l'Anno.

## 6.3 Istruzione e formazione

In tema di politica per l’istruzione, il Governo è a favore del rafforzamento del ruolo dell’educazione nella strategia “Europa 2020” ed è impegnato a perseguire gli obiettivi nazionali in coerenza con quelli europei (abbattimento al 10 % del livello di dispersione scolastica e raggiungimento del 40% di laureati), lungo le linee illustrate nel Programma Nazionale di Riforma.

Un tema di particolare rilevanza sull’agenda europea è la modernizzazione dell’istruzione superiore. La Commissione europea ha lanciato cinque “direttive politiche” sulle quali le autorità nazionali e gli istituti di istruzione superiore stanno confrontandosi. Si tratta in particolare di:

- aumentare il livello di qualificazione per formare i laureati e i ricercatori di cui l’Europa ha bisogno;
- migliorare la qualità e la rilevanza dell’istruzione superiore;
- aumentare la qualità grazie alla mobilità e alla cooperazione transnazionale;
- collegare l’insegnamento superiore, la ricerca e le imprese per favorire l’eccellenza e lo sviluppo regionale (“il triangolo della conoscenza”);
- migliorare la *governance* e il finanziamento.

L’attenzione del Governo è anche concentrata sulle politiche di coesione nel settore scolastico e sull’attuazione delle linee di intervento finanziate dai Fondi Strutturali europei nell’ambito delle politiche in favore delle istituzioni scolastiche.

Di seguito si fornisce un’analisi più dettagliata dei dossier prioritari per il 2012.

### 6.3.1 Educazione e Strategia Europa 2020

In tema di rafforzamento del ruolo dell’educazione nella Strategia Europa 2020, l’Italia continuerà ad assicurare la partecipazione istituzionale alle sessioni dello *Standing Group of Indicators and Benchmarks* (SGIB) - nell’ambito “Istruzione e Formazione” - impegnato nella definizione degli indicatori e dei parametri di riferimento per l’attuazione del “Programma Istruzione e Formazione 2020 (ET2020)” e della Strategia Europa 2020. Il Governo continuerà, inoltre, a coordinare la partecipazione istituzionale italiana ai gruppi di lavoro tematici presso la Commissione. Tale partecipazione, infatti, consente di intervenire nella costruzione e nella produzione degli indicatori sui quali il nostro Paese sarà chiamato a fornire i relativi dati statistici (ed essere quindi “misurato” nella *performance*). Quanto alla mobilità degli studenti e dei docenti, prevista da accordi culturali stipulati con Paesi dell’Unione europea o da protocolli di intesa sottoscritti con istituzioni accademiche o culturali estere, il Governo intende regolamentare la mobilità e rimediare alle criticità individuate, nel rispetto dei principi di autonomia delle singole istituzioni scolastiche ai fini del riconoscimento dei crediti conseguiti dagli studenti. Attualmente, il Governo è impegnato nelle sedi negoziali per l’approvazione del prossimo regolamento relativo al nuovo programma europeo per l’educazione “*Erasmus for All*” 2014-2020.

In seno al Gruppo *ad hoc* del Consiglio (Comitato Istruzione) il Governo intende attribuire la necessaria rilevanza politica e finanziaria ai programmi di sviluppo dell’istruzione scolastica e della formazione universitaria, attribuendo particolare enfasi ai tirocini formativi, alle esperienze di mobilità degli studenti, dei dirigenti scolastici, dei docenti e del personale amministrativo delle

istituzioni scolastiche e universitarie, nonché al confronto su prototipi, strategie formative e programmi scolastici.

Sviluppo personale, crescita economica ed occupazione, nel quadro del "triangolo della conoscenza", richiedono, da un lato, maggiore integrazione tra Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore e Spazio Europeo della Ricerca (come già indicato a Berlino nel 2003 durante la Ministeriale del Processo di Bologna) e dall'altro maggiore "dedizione" alla creatività ed all'innovazione. Tali presupposti devono orientare maggiormente gli sforzi italiani verso un processo di osmosi tra formazione universitaria e ricerca scientifica e tecnologica.

### 6.3.2 Educazione e mobilità

Con riferimento al **Quadro Europeo delle Qualifiche (EQF)**, la Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio istitutiva dell'EQF prevede che gli Stati membri stabiliscano, volontariamente, la corrispondenza tra i loro sistemi nazionali di qualifiche e titoli di studio ed il Quadro europeo e dispone inoltre che, entro il 2012, i titoli e diplomi nazionali debbano menzionare il corrispondente riferimento EQF. L'EQF è una griglia di riferimento di otto livelli descrittivi di competenze/abilità degli individui e ha come obiettivo la promozione della mobilità tra i paesi e la facilitazione dell'apprendimento permanente nel corso della vita, agevolando la comprensione e il raffronto delle qualifiche delle persone in tutta Europa. Per il 2012 si prevede di procedere all'aggiornamento della bozza di Rapporto Nazionale di referenziazione del sistema italiano all'EQF in linea con quanto condiviso con i principali attori nazionali, in vista di una prima presentazione alla Commissione europea nell'*Advisory Group* EQF e di un successivo invio del documento condiviso, anche a seguito di una consultazione nazionale, entro il 30 giugno 2012 come previsto dalla Raccomandazione EQF del 2008.

Per quanto riguarda il **Sistema europeo di trasferimento dei crediti per l'istruzione e formazione professionale (ECVET)** la Commissione europea continua ad auspicare un'adozione formale della Raccomandazione a livello nazionale entro il 2012. L'intento è quello di creare le condizioni necessarie, adottando se del caso misure nazionali (anche alla luce di sperimentazioni/prove), in modo che il sistema ECVET possa essere gradualmente applicato alle qualifiche di istruzione e formazione professionale a tutti i livelli dell'EQF ed utilizzato per trasferire, riconoscere e accumulare i risultati dell'apprendimento conseguiti in contesti formali, non formali e informali. Si proseguirà inoltre l'attività di sviluppo, in collaborazione con l'Unione europea ed esperti internazionali, di un manuale da aggiornare periodicamente e di strumenti d'uso e sarà promossa la rete europea ECVET al fine della sua diffusione negli Stati membri.

Da segnalare, inoltre, il progetto ***Euroguidance***, che nel 2012 continuerà a fornire contributi concreti ai fini dell'elaborazione delle politiche nazionali ed europee. *Euroguidance Italy* partecipa, coordinandone i lavori a livello nazionale, alla Rete Europea per le Politiche di Orientamento Permanente - ELGPN (*European Lifelong Guidance Policy Network*). La Rete promuove la cooperazione nello sviluppo di politiche e sistemi per l'erogazione dell'orientamento lungo tutto l'arco della vita a livello nazionale attraverso la cooperazione europea. La rete identifica, infatti, le lacune nello sviluppo e nell'attuazione delle politiche a livello nazionale, che meritano un'azione collaborativa a livello europeo.

## 6.4 Gioventù e sport

Nel corso del 2012 i lavori a livello europeo in materia di **gioventù** porranno un particolare accento sulla partecipazione alla vita democratica dell'Europa, come sancito dall'art. 165 del TFUE. In particolare, nel primo semestre, gli obiettivi principali saranno quelli di incoraggiare la creatività, la capacità innovativa e il talento dei giovani come strumento di partecipazione attiva nella società e di maggiore occupabilità sul mercato del lavoro, di attingere alle varie iniziative lanciate durante l'anno europeo della creatività e dell'innovazione e di scambiare buone pratiche sul modo di coinvolgere un maggior numero di giovani nel processo decisionale democratico. La seconda parte del 2012 si concentrerà sui temi della partecipazione e dell'inclusione di tutti i giovani nella vita sociale e democratica in senso lato, attraverso il rafforzamento della partecipazione delle organizzazioni non governative (ONG) e dei giovani in generale al processo decisionale e il potenziamento della partecipazione dei giovani a livello locale.

Nell'ambito del negoziato sul nuovo Quadro Finanziario 2014-2020, il Governo seguirà con particolare attenzione la proposta di regolamento della Commissione sul nuovo programma in materia di educazione, gioventù e sport "Erasmus per tutti"<sup>11</sup>.

Per quanto riguarda il settore dello **sport**, le principali attività del Governo in materia si svolgono nel quadro della partecipazione al Consiglio "Istruzione, gioventù, cultura e sport", il cui programma si riferisce al Piano di lavoro per lo sport 2011-2014 adottato con Risoluzione del Consiglio del 20 maggio 2011. Tale Risoluzione fa seguito alla Comunicazione della Commissione del 2011, dal titolo "Sviluppare la dimensione europea dello sport". L'attività è volta appunto a sviluppare la dimensione europea dello sport, promuovendone la funzione, i valori e i rapporti di cooperazione tra gli organismi competenti. Ciò anche al fine di proteggere l'integrità fisica e morale degli sportivi, in particolare dei più giovani, e di promuovere la correttezza nello svolgimento delle manifestazioni sportive.

Le priorità in materia di sport verso le quali il Governo intende orientare la propria azione riguardano in primo luogo l'obiettivo di favorire l'accesso dei giovani allo sport, quale efficace strumento a valenza educativa, culturale e sociale, anche con riferimento alle persone con disabilità. Ampio seguito sarà dato alle attività di lotta al *doping*, già avviate negli anni precedenti, così come al tema della lotta alle partite truccate, già oggetto di dibattito nel 2010, quale principale aspetto di buona *governance* nello sport. Ulteriore tematica prioritaria riguarda il sostegno agli sport di base, anche ai fini dell'individuazione di modelli sostenibili di finanziamento.

Il Governo intende inoltre partecipare e dare impulso alle attività per la definizione di una metodologia di misurazione dell'impatto del settore dello sport nell'economia nazionale ed europea, attraverso dati statistici attendibili ed aggiornati.

Il Governo intende infine intensificare le attività con riferimento ai lavori del gruppo di esperti "*Education and Training in Sport*", istituito dalla Commissione in attuazione al piano di lavoro previsto dalla Risoluzione del Consiglio del 2011 e finalizzato a definire delle linee guida sulle modalità di garanzia di un adeguato percorso culturale dei giovani atleti a fianco alla carriera sportiva (*dual careers*).

---

<sup>11</sup> Il programma in materia di sport si prefigge di: contrastarne le minacce (doping, violenza, partite truccate); promuovere un adeguato percorso culturale dei giovani atleti a fianco alla carriera sportiva; incentivare l'attività fisica dei giovani a vantaggio della salute; promuovere l'inclusione sociale, con particolare attenzione alle persone con disabilità e alle categorie svantaggiate.

#### 6.4.1 Promozione dello sport di base

La promozione dello sport per tutti è un dossier focalizzato sulla valenza inclusiva dello sport e sulla promozione dell'attività motoria a tutela della salute soprattutto per i giovani e per le persone con disabilità. In particolare, nel corso del semestre di Presidenza polacca, il Consiglio ha promosso un'attività di studio sugli sport di base nell'UE, volta a individuare modelli-chiave di finanziamento e buone prassi. Sulla base dei risultati dello studio sono state già avviate le discussioni sulle possibili azioni future.

Con riferimento agli atti di indirizzo parlamentare in materia si segnala la Risoluzione 8-00116 della VII Commissione Cultura, scienza e istruzione della Camera dei Deputati, approvata e conclusa il 6 aprile 2011.

Nel quadro del dibattito sul finanziamento degli sport di base, la linea italiana nell'ambito del Consiglio sarà finalizzata a promuovere una cooperazione più omogenea tra gli Stati membri attraverso lo scambio di buone prassi e lo sviluppo di programmi condivisi. Si intende altresì favorire, in stretta collaborazione con le Regioni e con le organizzazioni sportive, iniziative mirate volte a rimuovere le discriminazioni. Particolare attenzione sarà prestata all'universo dei giovani e delle persone con disabilità, anche al fine di far emergere potenzialità e nuovi talenti.

Il Governo intende inoltre verificare le condizioni per intensificare le attività anche nell'ambito dei gruppi di esperti denominati "*Sports, health and participation*" e "*Sustainable financing of sport*", istituiti dalla Commissione in attuazione del Piano di lavoro previsto dalla risoluzione del Consiglio del 2011 e finalizzati all'analisi delle prospettive di promozione dello sport nella sua dimensione salutare e di rafforzamento dei meccanismi di solidarietà finanziaria in ambito sportivo.

Da evidenziare inoltre che gli strumenti per le analisi statistiche e macroeconomiche attualmente in uso nell'Unione non permettono di quantificare efficacemente l'effettivo potenziale dello sport nel contesto degli obiettivi della Strategia Europa 2020. Per ovviare a questa mancanza, dando attuazione al piano di lavoro previsto dalla risoluzione del Consiglio del 2011, la Commissione ha istituito un gruppo *ad hoc* di esperti denominato "*Sport statistics*" finalizzato a definire una metodologia per misurare l'impatto economico dello sport nell'UE. Il gruppo di esperti, cui finora l'Italia non ha partecipato, trae spunto dai risultati di un progetto pilota avviato da Regno Unito, Austria e Cipro, finalizzato a esplicitare il contributo dato dallo sport alle economie nazionali.

Come evidenziato nella relazione finale sull' "Indagine conoscitiva sullo sport di base e dilettantistico" redatta nel 2011 dalla 7a Commissione permanente del Senato, lo sport ha un considerevole impatto sull'economia e sul lavoro, in termini ad esempio di PIL, investimenti in opere pubbliche, turismo, trasporti, media, posti di lavoro, business per le imprese manifatturiere. Mancano però dati statistici attendibili e aggiornati sull'effettivo impatto del settore nell'economia nazionale ed europea. Per tale ragione, il Governo intende impegnarsi per intensificare le attività riferite ai lavori del gruppo di esperti "*Sport statistics*" che, in concomitanza con il semestre di Presidenza cipriota, sono destinate, presumibilmente, a subire un'accelerazione.

#### 6.4.2 Integrità dello sport

Sul tema specifico della **lotta al doping**, nel corso del 2011, nell'ambito del Consiglio, si è concluso l'iter di adozione della Risoluzione del Consiglio sulla rappresentanza degli Stati membri presso l'*Agenzia Mondiale Anti-doping* (WADA) e sul coordinamento delle posizioni dell'Unione e dei suoi Stati membri. L'Italia ha inoltre partecipato alle discussioni per la definizione della posizione dell'Unione europea in vista della prima delle fasi in cui si articola il processo di revisione del Codice WADA (norma di riferimento per l'attuazione del programma mondiale *antidoping*), che si concluderà nel 2013. In seno al CAHAMA (*Comitato ad hoc del Consiglio d'Europa per l'Agenzia Mondiale Anti-doping*), l'Italia ha preso parte al dibattito in merito all'adozione delle posizioni espresse dall'UE da rappresentare presso il Consiglio di Fondazione della WADA. Con riferimento al gruppo "Anti-Doping", gli esperti italiani hanno contribuito alla formulazione dei commenti tecnici in vista della prima fase del processo di revisione del Codice WADA.

L'evoluzione del dossier sarà scandita dalla tempistica del processo di revisione del codice WADA. In particolare, sarà fornito un contributo in vista della seconda e terza fase di consultazione, che si avvieranno rispettivamente a giugno e a dicembre 2012.

Il Governo continuerà a fornire il proprio contributo per giungere ad una applicazione armonizzata ed efficace delle norme internazionali antidoping all'interno del Consiglio. Proseguirà, dunque, l'impegno a favore della revisione del Codice WADA, con l'obiettivo di garantire che l'evoluzione del programma mondiale antidoping tuteli adeguatamente gli atleti e, più in generale, la correttezza delle manifestazioni sportive.

In materia di **lotta alle partite truccate**, l'Italia partecipa alle attività del Consiglio per la definizione di una "dimensione europea per l'integrità dello sport con un focus iniziale sulla lotta contro le partite truccate". Nel 2011 il Governo ha contribuito all'adozione delle Conclusioni finali del Consiglio, in cui le partite truccate sono state definite, insieme al *doping*, come "l'attuale maggiore minaccia allo sport". Ciò è in linea con le iniziative adottate a livello nazionale per garantire il massimo coordinamento e l'efficacia nel contrasto al fenomeno della corruzione e delle scommesse illecite nelle competizioni sportive.

## 7. AMBIENTE

Nell'ambito della Strategia Europa 2020, e in linea con gli orientamenti che la Commissione ha annunciato nell'iniziativa-faro **"Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse"**, il Governo intende promuovere una maggiore integrazione dei temi sull'uso efficiente delle risorse nel Semestre europeo, assegnando priorità alle misure con un impatto immediato sulla crescita. Tra queste si segnalano le azioni individuate nell'Analisi Annuale della Crescita per il 2012, quali l'elaborazione di una fiscalità ecologica volta all'eliminazione delle sovvenzioni fiscali dannose per l'ambiente e la predisposizione di incentivi per le imprese che applicheranno nuove forme di innovazione "verde".

Il Governo ha auspicato che sui tre settori chiave individuati come a maggior impatto ambientale (costruzioni, alimentazione e trasporti), l'azione della Commissione per il 2012, e oltre, sia improntata a raccordare tutti gli strumenti esistenti per la definizione di strategie settoriali, compresi i Piani di azione e Libri Bianchi. Parimenti è stata evidenziata la necessità che gli Stati membri abbiano la possibilità di segnalare altre priorità, rispetto a contingenze specifiche. Per l'Italia, ad esempio, è oggi importante affrontare anche la questione del corretto uso del suolo.

Da evidenziare, inoltre, che la Commissione europea ha presentato nel marzo 2011 la **"Tabella di marcia per il passaggio a un'economia efficiente sotto il profilo delle risorse"**. Tale *Roadmap* individua il percorso ottimale di transizione, tale da consentire di raggiungere l'obiettivo di ridurre dell'80% le emissioni nell'Unione europea al 2050 (anno base 1990). Secondo la Commissione le tappe intermedie "ottimali" sarebbero costituite da riduzioni di emissione pari a -25% al 2020, -40% al 2030 e -60% al 2040 (senza ricorso all'*offsetting*). La Presidenza danese intende impegnarsi su questa strada ed il Governo valuterà con attenzione soprattutto il tema dell'approvazione di eventuali obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra intermedi tra il 2020 e il 2050, che dovranno basarsi su una accurata valutazione di impatto nei singoli Stati membri.

Rispetto ai possibili obiettivi al 2020, il Governo - pur riconoscendo la loro valenza nel quadro di una visione a lungo termine - ritiene comunque necessario lavorare nell'arco del 2012 e negli anni successivi per modulare le scadenze temporali proposte, soprattutto per quel che riguarda la politica delle acque, dei rifiuti, del suolo, della biodiversità e dei trasporti sostenibili, tenendo conto dello stato di attuazione delle misure già in vigore e delle ulteriori azioni necessarie per il raggiungimento degli obiettivi in argomento.

Attenzione prioritaria verrà, altresì, rivolta al dibattito che si aprirà nel 2012 sul **7° Programma d'Azione Ambientale**, che individuerà le principali sfide ambientali sulle quali dovrà agire l'Unione europea. Nel dicembre 2010 il Consiglio ha chiesto alla Commissione di presentare il progetto di un nuovo programma d'azione ambientale concentrandosi su "cambiamenti climatici, biodiversità, uso efficiente e sostenibile delle risorse, ambiente urbano, prevenzione e riduzione dell'inquinamento ambientale, così come il miglioramento della qualità della vita e della salute umana". Si ribadisce, inoltre, che l'integrazione della politica ambientale nelle altre politiche rimane fondamentale e può fornire strumenti significativi per l'attuazione dei compiti di tutela ambientale nonché per la creazione di nuovi posti di lavoro "verdi". Il nuovo programma di azione ambientale dovrà consolidare, arricchire e porre in una prospettiva di lungo periodo le iniziative intraprese nel quadro della Strategia Europa 2020 come pure gli sviluppi in atto in materia di lotta al cambiamento climatico.



## 7.1 Eco-innovazione

Va anche richiamata l'attenzione, tra le iniziative sull'ambiente legate all'attuazione della Strategia Europa 2020, sul Piano di azione per l'eco-innovazione. Il nuovo piano è stato elaborato nel contesto dell'iniziativa "Unione dell'innovazione". La Commissione intende incentivare l'ecoinnovazione attraverso le seguenti sette azioni prioritarie previste nel Piano:

- utilizzo di politiche e normative in materia ambientale come stimoli per promuovere l'ecoinnovazione;
- sostegno a progetti dimostrativi e partenariati per introdurre nel mercato tecnologie operative promettenti;
- sviluppo di norme e obiettivi di prestazione per beni, processi e servizi fondamentali, al fine di ridurre l'impronta ecologica;
- mobilitazione di strumenti finanziari e servizi di sostegno alle PMI;
- promozione dell'eco-innovazione nella cooperazione internazionale;
- sostegno allo sviluppo di competenze e posti di lavoro emergenti e i relativi programmi di formazione per rispondere alle esigenze del mercato del lavoro;
- promozione dell'ecoinnovazione attraverso i partenariati europei per l'innovazione previsti dall'iniziativa "Unione dell'innovazione".

La Presidenza danese intende inserire la tematica eco-innovazione nelle Conclusioni del Consiglio di giugno 2012 sul Settimo Programma d'Azione per l'Ambiente. L'Italia accoglie favorevolmente l'iniziativa della Commissione, che riflette le posizioni sostenute dall'Italia nelle diverse sedi di discussione, in merito al ruolo cruciale dell'eco-innovazione nel futuro delle politiche europee e alla necessità di integrare il piano nelle iniziative "Unione dell'innovazione" previste dalla Strategia Europa 2020. In questo contesto, il Governo ritiene che, nell'ambito delle azioni proposte dal Piano, sia necessario individuare i settori prioritari, partendo da quelli con maggiori potenzialità per la crescita e l'occupazione. Inoltre, si concorda con l'importanza, indicata nel piano, di prevedere nell'ambito della futura programmazione finanziaria la possibilità di dedicare fondi specifici all'ecoinnovazione (come nell'attuale programma comunitario CIP-ecoinnovazione). Considerando il ruolo chiave dell'eco-innovazione, peraltro, il Governo ritiene fondamentale che il Piano assuma adeguato rilievo politico, anche attraverso la predisposizione di specifiche Conclusioni consiliari.

## 7.2 Protezione delle acque

In materia di protezione delle risorse idriche, si attende la pubblicazione per la fine del 2012 del documento di orientamento della Commissione che disegnerà il futuro della politica delle acque nei prossimi anni. Si tratta del cosiddetto "Blueprint", al quale gli Stati membri saranno chiamati a collaborare attivamente sia attraverso contributi dei gruppi di lavoro tecnici sia attraverso la discussione nell'ambito delle prossime riunioni del Consiglio Ambiente, in continuità con il lavoro già svolto nel corso del 2011.

Tra le attività di natura strettamente regolamentare, va segnalata la revisione della lista delle sostanze prioritarie e la modifica della legislazione relativa al tenore di zolfo nei combustibili per uso marittimo.

Per quanto riguarda le **sostanze prioritarie**, è in corso la revisione della lista di riferimento in attuazione della direttiva 2000/60/CE. La problematica delle sostanze prioritarie è rilevante per la protezione degli ambienti acquatici nel nostro Paese e il

Governo ha partecipato attivamente ai lavori del gruppo europeo. L'Italia è, altresì, responsabile del coordinamento del gruppo di esperti europei sul monitoraggio chimico. Si ritiene necessario, al riguardo, che per la lista di sostanze individuate siano definiti obblighi di monitoraggio e standard di qualità omogenei a livello europeo, anche per evitare distorsioni delle condizioni di mercato. Inoltre, si ritiene che debba essere mantenuta la flessibilità di monitoraggio nelle diverse matrici ambientali, in quanto garanzia di una corretta caratterizzazione dei corpi idrici superficiali.

Nel 2012 proseguirà la discussione sulla proposta di modifica della direttiva 1999/32/CE relativa al tenore di **zolfo nei combustibili per uso marittimo**, presentata dalla Commissione nel luglio 2011 e mirata ad allineare la norma europea alle modifiche adottate in materia nel 2008 dall'Organizzazione marittima internazionale (IMO). Si osserva che la proposta introduce disposizioni più restrittive di quelle internazionali per quanto concerne il contenuto massimo di zolfo del combustibile utilizzato dalle navi passeggeri, rafforzando anche il regime di monitoraggio e di applicazione della direttiva e promuovendo l'utilizzo di atti delegati.

L'Italia ha accolto positivamente l'iniziativa, tenuto conto delle condizioni ambientali delle acque italiane, in particolare Adriatico e Tirreno Centro-Settentrionale, nonché dalle convenzioni e dai programmi internazionali che il nostro Paese si è impegnato ad attuare. Inoltre, qualora, come verosimile, tali più restrittive condizioni saranno comunque a breve applicate da molti paesi nordici, una diversa tempistica "mediterranea" farebbe mancare la spinta ad una evoluzione tecnologica "*made in Italy*" che porrà il Paese in posizione di acquirente anziché di venditore di tecnologie avanzate quando, inevitabilmente, tali standard saranno applicati anche nel Mediterraneo.

Esistono comunque problematiche relative sia alla tempistica che alle tipologie di naviglio a cui applicare tali misure. Le suddette disposizioni richiedono, infatti, una valutazione approfondita in considerazione del loro impatto sul settore della raffinazione e sul settore marittimo e della natura internazionale del trasporto marittimo. Tra l'altro, appare opportuno effettuare un approfondimento sulla reale disponibilità di combustibili a basso contenuto di zolfo nell'area del Mediterraneo, dal momento che nel nord Europa dovrebbero registrarsi minori problemi di approvvigionamento in conseguenza dei bassi livelli di zolfo dei greggi lavorati.

### 7.3 Organismi geneticamente modificati (OGM)

È ancora in corso di esame al Consiglio anche l'esame della proposta di regolamento che modifica la direttiva 2001/18/CE relativa alla possibilità degli Stati membri di limitare o vietare la **coltivazione di organismi geneticamente modificati** (OGM) sul loro territorio. Sono, infatti, emerse posizioni contrastanti tra gli Stati membri: Francia, Belgio, Regno Unito, Irlanda Germania e Spagna hanno ribadito la loro posizione di contrarietà alla proposta, con argomentazioni inerenti alla questione di compatibilità con il diritto dell'Unione europea e con le regole del commercio internazionale. Gli altri Stati membri, inclusa l'Italia, hanno, invece, ribadito l'esigenza di giungere all'adozione della proposta.

Con riferimento agli atti di indirizzo parlamentare si segnala che, con la Risoluzione del 6 ottobre 2010, la XIV Commissione della Camera dei deputati ha esaminato la proposta di regolamento della Commissione europea che modifica la direttiva 2001/18/CE, esprimendosi positivamente nel merito. La 9a Commissione del Senato, esaminata la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2001/18/CE per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di OGM sul loro territorio, con la Risoluzione del 29

settembre 2010, si è espressa in senso non ostativo. La 14a Commissione permanente del Senato, con il parere del 22 settembre 2010, ha formulato per quanto di competenza, osservazioni favorevoli osservando che la proposta di regolamento risulta conforme al principio di sussidiarietà in quanto se, da un lato, ribadisce che l’immissione in commercio e l’esportazione di sementi OGM permangono nel quadro della disciplina dell’Unione europea relativa al libero mercato interno e agli obblighi internazionali dell’Unione, dall’altro, lascia agli Stati membri la possibilità di adottare misure relative alla coltivazione degli OGM sul loro territorio dopo che l’OGM è stato immesso legalmente in commercio dall’UE. Inoltre, la proposta di regolamento risulta conforme - ad avviso della 14a Commissione - al principio di proporzionalità in quanto si limita a consentire agli Stati membri di adottare misure motivate relative alla coltivazione degli OGM e di meglio svolgere proprie valutazioni di impatto pur mantenendo inalterati il sistema di autorizzazioni degli OGM dell’UE e la libera circolazione e importazione di alimenti, mangimi e sementi, viene incontro all’esigenza di garantire agli Stati membri la libertà di affrontare gli aspetti regionali, nazionali o locali specifici legati alla coltivazione degli OGM.

La Presidenza danese intende conseguire un accordo degli Stati membri sulla proposta entro il primo semestre 2012. Il Governo, pur apprezzando l’ipotesi di possibili soluzioni di compromesso, ritiene preferibile un testo dettagliato e di diretta applicazione. La direttiva 2001/18 vigente ha prodotto infatti un notevole contenzioso che rende necessaria una modifica del quadro normativo. Pertanto, sulla base di tali presupposti, il Governo ritiene opportuno un chiarimento sui criteri da utilizzare in sede di adozione delle misure di restrizione o divieto di coltivazione degli OGM, evitando così difficoltà in sede applicativa. Andrebbero, in particolare, richiamati i criteri socio-economici, le motivazioni ambientali alla scala locale, con particolare riferimento alla tutela della biodiversità, e la tutela dei prodotti di qualità.

## 7.4 Cambiamenti climatici

Per quanto concerne le questioni connesse ai cambiamenti climatici, in base ai risultati della Conferenza di Durban, nel corso del 2012 il Governo continuerà a seguirne con attenzione gli sviluppi. Si osserva, inoltre, che l’impegno assunto dall’Unione europea a proseguire nell’attuazione del **Protocollo di Kyoto** dopo il 2012 impone una riflessione interna su due aspetti prioritari:

- la durata del secondo periodo d’impegno al fine di evitare la creazione di doppi regimi rispetto a quanto previsto nel pacchetto “clima-energia”;
- la dotazione a livello dell’Unione europea degli strumenti idonei al fine di dare attuazione all’impegno del passaggio al 30%, laddove nel prossimo futuro si verifichino le condizioni per tale passaggio.

Con riferimento al secondo aspetto, gli strumenti non dovrebbero limitarsi a un rafforzamento degli obiettivi di riduzione previsti nella direttiva sullo scambio di quote di emissione (ETS) e nella decisione “*effort sharing*”, ma devono essere integrati con misure legislative settoriali riguardanti la fiscalità ambientale, le politiche in materia di efficienza energetica e trasporti. A questo proposito assumono rilievo le direttive per l’efficienza energetica, la fiscalità energetica e le politiche emergenti per le infrastrutture quali ad esempio lo strumento “*Connecting Europe facility*” nell’ambito del futuro quadro finanziario, che devono essere coerenti con obiettivi ambiziosi di riduzione delle emissioni di carbonio.

Relativamente alla riduzione delle emissioni di gas serra, nel 2012 verrà anche esaminata la proposta di regolamento relativo ad un **meccanismo di monitoraggio dei gas ad effetto serra**. La proposta ha l’obiettivo di assicurare, da un lato,

l'adempimento da parte dell'Unione europea degli obblighi di rendicontazione sottoscritti nell'ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e del Protocollo di Kyoto, dall'altro, di dotarsi di uno strumento per verificare l'adempimento di ciascuno Stato membro rispetto agli obblighi di riduzione al 2020 sottoscritti nell'ambito della decisione 406/2009/EC del 23 aprile 2009.

È intenzione della Presidenza giungere all'adozione del regolamento in prima lettura entro il 2012. Le posizioni che saranno assunte dal Governo avranno l'obiettivo di:

- assicurare che il regolamento contempa esclusivamente gli obblighi di rendicontazione della Unione sottoscritti nell'ambito della UNFCCC, del Protocollo di Kyoto e della legislazione europea vigente;
- evitare, per quanto possibile, duplicazioni con i processi di rendicontazione, monitoraggio e verifica già in atto;
- assicurare che, nel definire gli obblighi di monitoraggio e rendicontazione per gli Stati membri, non si perdano di vista i costi per l'attuazione di tali obblighi;

assicurare che gli Stati membri abbiano un ruolo adeguato nel processo di verifica delle informazioni trasmesse nonché di elaborazione delle misure attuative previste nel regolamento

In questo contesto va segnalata la rilevanza della **contabilizzazione delle attività LULUCF** (*Land Use Land Use Change and Forestry*). Il dossier fa riferimento alle decisioni adottate a Durban circa la possibilità di contabilizzare le riduzioni derivanti dal settore in caso di rafforzamento dell'obiettivo di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra al 2020. La Commissione intende presentare una comunicazione e una proposta legislativa al fine di agevolare l'adempimento da parte dell'Unione e dei suoi Stati membri degli obblighi di rendicontazione in questo settore e di porre le basi per l'eventuale contabilizzazione in futuro delle riduzioni derivanti dal settore. In linea generale, la posizione sarà quella di assicurare che il provvedimento sia coerente con quanto approvato a livello internazionale e non introduca nuovi oneri per gli Stati membri. La Presidenza danese prevede di tenere un dibattito orientativo al riguardo nel Consiglio Ambiente di giugno.

## 7.5 Ambiente e Quadro Finanziario Pluriennale

Il Governo intende assicurare che le politiche ambientali europee, e in particolare la Roadmap per un'economia efficiente nell'uso delle risorse trovino adeguato riflesso e sostegno nei programmi che andranno a costituire il Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020. In particolare, si ritiene che, rispetto al problema della *governance* ambientale, l'approccio trasversale delle politiche proposte dalla Roadmap dovrà essere accompagnato da uno strumento, anche a livello europeo, di coordinamento delle politiche di settore. Nell'approccio della Commissione, la tematica ambientale è vista (in continuità con gli schemi dei precedenti budget) come trasversale ai principali titoli di spesa. Ad eccezione del programma LIFE+ - che risulta riconfermato e incrementato nella disponibilità finanziaria - non sono previsti altri titoli di spesa specificamente dedicati all'ambiente.

Tuttavia, per rendere efficace tale approccio orizzontale, si ritiene importante identificare le quote finanziarie destinate all'ambiente. A tale fine, si suggeriscono due possibili strumenti: la definizione di procedure per la tracciabilità delle spese relative all'ambiente in generale e al clima in particolare; la definizione di target e il monitoraggio dei risultati.

Nell’ambito del Quadro Finanziario Pluriennale assumono, comunque, particolare rilievo per l’ambiente l’esame della proposta di regolamento sull’istituzione di un programma per l’ambiente e l’azione per il clima (LIFE) e l’analisi del documento della Commissione europea sul finanziamento della rete “Natura 2000”.

### 7.5.1 Regolamento LIFE

La proposta di regolamento LIFE ha l’obiettivo di istituire il programma per l’ambiente e l’azione per il clima per il periodo dal 1° gennaio 2014 al 31 dicembre 2020. Il programma persegue in particolare i seguenti obiettivi:

- contribuire al passaggio a un’economia efficiente in termini di risorse, con minori emissioni di carbonio e resiliente ai cambiamenti climatici, contribuire alla protezione e al miglioramento della qualità dell’ambiente e all’interruzione e all’inversione del processo di perdita di biodiversità;
- migliorare lo sviluppo, l’attuazione e l’applicazione della politica e della legislazione ambientale e climatica dell’Unione, catalizzare e promuovere l’integrazione degli obiettivi ambientali e climatici nelle altre politiche dell’Unione e nella pratica nel settore pubblico e privato, anche attraverso l’aumento della loro capacità;
- sostenere maggiormente la *governance* ambientale e climatica a tutti i livelli.

Nella prospettiva di massimizzare le sinergie con gli altri programmi europei, la Commissione europea, attraverso la proposta in argomento, introduce un’importante novità rispetto al regolamento che disciplina il programma LIFE+ attualmente in fase di realizzazione. Si tratta, in particolare, di promuovere e consentire l’utilizzo integrato di diverse tipologie di finanziamenti, provenienti da altri Fondi europei o pubblici nazionali o regionali, per attuare su vasta scala territoriale, regionale, multiregionale o nazionale, strategie o piani di azione ambientali o climatici previsti dalla legislazione dell’Unione europea in materia di ambiente o clima o da altri atti dell’Unione o elaborati dalle autorità nazionali.

Al riguardo, la posizione del Governo italiano è volta ad assicurare che:

- il regolamento preveda una chiara ripartizione della dotazione finanziaria del programma tra le sovvenzioni ai progetti e le spese per la gestione di LIFE ed il raggiungimento dei suoi obiettivi;
- la ripartizione dei fondi tra ciascun settore prioritario e tra le diverse tipologie di finanziamento venga definita sulla base di criteri che dovranno essere definiti nel regolamento e che vi sia una equa distribuzione delle risorse tra Stati membri;
- sia definito un meccanismo di coordinamento e di integrazione tra LIFE e le diverse tipologie di finanziamenti provenienti dai Fondi europei o da Fondi pubblici nazionali che saranno utilizzati nell’ambito dei progetti integrati;
- venga assegnato all’Autorità nazionale un ruolo adeguato nella definizione del Programmi di lavoro pluriennali, poiché questi atti di esecuzione delineano la ripartizione dei fondi tra ciascun settore prioritario, diverse tipologie di finanziamento, le priorità tematiche per i progetti ed i criteri di selezione ed aggiudicazione delle sovvenzioni;
- venga garantita una ripartizione delle risorse per le sovvenzioni ai progetti destinati alla biodiversità non inferiore a quella del Programma attuale.



### 7.5.2 Finanziamento di Natura 2000

Per quanto riguarda il finanziamento di Natura 2000, nella programmazione finanziaria europea 2007-2013 l’approccio seguito è stato quello di privilegiare l’integrazione del finanziamento di Natura 2000 nei differenti Fondi delle politiche di settore europee. Per verificare il fabbisogno finanziario di Natura 2000 e valutare come meglio indirizzare i futuri finanziamenti, la Commissione ha condotto in questi anni una ricognizione periodica dei costi stimati dagli Stati membri per l’attuazione della Rete Natura 2000. Gli orientamenti degli Stati membri, condivisi anche dall’Italia, sono stati di non privilegiare un fondo unico ma piuttosto rafforzare l’approccio integrato con le politiche settoriali e con i Fondi Strutturali, individuando al contempo una chiara dotazione finanziaria dedicata a Natura 2000 ed alla conservazione della biodiversità.

L’Italia, come altri Paesi, ha segnalato l’importanza di garantire meccanismi utili a vincolare risorse per Natura 2000 all’interno dei diversi fondi. Sulla scorta degli *input* pervenuti dagli Stati membri in occasione degli incontri svoltisi in sede europea e di quelli raccolti attraverso l’avvio di una specifica consultazione pubblica, la Commissione ha pubblicato nel dicembre 2011 un documento *ad hoc* sui Finanziamenti Natura 2000. L’elaborato evidenzia un complessivo insufficiente finanziamento di Natura 2000 da parte dei principali strumenti finanziari. In tale contesto il secondo pilastro della PAC rappresenta attualmente il principale sostegno di Natura 2000, mentre il LIFE+ è un fondo strategicamente importante per la realizzazione di *best-practice* progettuali.

L’orientamento futuro è di rafforzare l’approccio integrato fino ad ora seguito, promuovendo anche meccanismi innovativi di finanziamento per Natura 2000 con il concorso del settore privato. Parallelamente, è stata avviata a livello di Stati membri una ricognizione per identificare i bisogni e le priorità per l’attuazione di Natura 2000 (*Prioritized Action Framework* - PAF) al fine di migliorare la pianificazione strategica pluriennale e il livello di coordinamento e integrazione con i fondi disponibili.

## 8. INDUSTRIA, ENERGIA E TRASPORTI

### 8.1 Industria

In materia di **politica industriale** Governo italiano sostiene attivamente le iniziative sviluppate nel quadro della Strategia Europa 2020 e dello Small Business Act. Per quanto concerne i dossier legislativi va in particolare segnalata la revisione del regolamento REACH che disciplina la produzione, importazione e commercializzazione delle sostanze chimiche.

In linea con la Iniziativa-Faro di Europa 2020, *“Una politica industriale per l'era della globalizzazione”*, il Governo considera il tema dell' **aggregazione delle imprese** un fattore di importanza strategica per la loro crescita dimensionale. Ad esso è legato l'altro tema cruciale all'attenzione del Governo, quello dell'**innovazione industriale**. In linea con gli obiettivi e le azioni individuate dalla Commissione nella Comunicazione *“Unione per l'innovazione”*, il Governo intende proseguire nell'attività di analisi e disseminazione delle informazioni sugli strumenti di sostegno all'attività innovativa, come il *public procurement* per l'innovazione. Inoltre, il Governo porrà particolare impegno nell'attuazione in Italia dell'Agenda digitale europea attraverso il coordinamento del gruppo di lavoro interministeriale relativo al V Pilastro *“Ricerca ed innovazione”*, che si propone di definire azioni e misure per sostenere la crescita del settore industriale dell'ICT e per migliorare la produttività delle PMI.

Il Governo è consapevole del potenziale di crescita e di innovazione legato alla *“green economy”*, e intende promuoverne lo sviluppo in tutti i settori produttivi, ma specialmente nei settori dell' industria chimica, dell'industria automobilistica e dell'industria del riciclo. Il Governo assicurerà la partecipazione ai lavori, presso la Commissione Europea, del Gruppo EPG - *“Impresa, Ambiente e Energia”* e sul *Green Public Procurement*. Si segnala, inoltre, l'attività orientata a valutare possibili impatti delle modifiche apportati al sistema europeo di scambio di quote di emissione di CO<sub>2</sub> (ETS) a partire dal 2013 sul sistema produttivo italiano. In particolare verrà sviluppato un sistema di valutazione d'impatto con il primario obiettivo di disegnare misure di politica industriale per l'evoluzione del sistema produttivo verso tecnologie a bassa emissione di CO<sub>2</sub>.

Per quanto concerne la revisione del **Regolamento REACH**, la Commissione presenterà entro giugno 2012 una Comunicazione che darà conto delle analisi in corso sull'impatto dell'applicazione del regolamento stesso e valuterà se presentare una proposta legislativa in materia. Il Governo seguirà con attenzione il dossier.

### 8.2 Energia

Nel campo della politica energetica, il 2012 sarà un anno di intensa attività legislativa per le istituzioni dell'Unione europea, e il Governo italiano intende fare la sua parte per giungere all'approvazione delle proposte attualmente all'esame del Consiglio e del Parlamento.

L'energia sarà anche al centro di varie iniziative non legislative che figurano nel programma della Commissione. Si segnalano in particolare le seguenti comunicazioni: *Mercato interno dell'Energia* (attesa per il 2° trimestre del 2012); strategia per le fonti rinnovabili quale follow-up della *Energy Roadmap 2050* (attesa per il 2° trimestre del 2012); *Cattura e stoccaggio del carbonio (CCS)* - attesa per il 3° trimestre del 2012). È



altresì previsto il lancio dell’Iniziativa sulle “*Smart Cities and Communities*”, per cui si rinvia alla sezione dedicata alla ricerca e sviluppo tecnologico della presente Relazione.

### 8.2.1 Principali attività legislative nel campo dell’energia

In tema di **efficienza energetica**, la Presidenza danese si prefigge l’ambizioso obiettivo di concludere i negoziati con il Parlamento europeo sulla relativa proposta di direttiva entro il proprio semestre. La direttiva è finalizzata a rendere possibile il raggiungimento del *target*, non vincolante, di riduzione dei consumi energetici nazionali del 20%. Al riguardo, il Governo italiano ritiene che gli obiettivi non debbano diventare obbligatori, e che sia necessario includere nella direttiva una metodologia chiara per misurare i progressi di ciascuno Stato membro verso l’obiettivo comune. Tra le misure proposte vi è, infatti, l’obbligo di una riconversione del 3% annuo degli edifici pubblici (con una superficie maggiore di 250 m<sup>2</sup>) per adattarli a standard di efficienza energetica. Il Governo, al riguardo, ha posto l’accento soprattutto sulla mancanza di flessibilità di questa misura, che andrebbe invece adattata alle singole realtà nazionali. In particolare, il Governo ha evidenziato come il patrimonio pubblico non sia sempre di uguale consistenza tanto nel numero quanto nella importanza storico-artistica e che la fissazione di un obbligo generalizzato elevato potrebbe incidere in maniera molto differenziata sui bilanci dei Paesi.

Proseguirà anche il negoziato sul regolamento proposto dalla Commissione che provvede a rafforzare il quadro regolatorio sulla **sicurezza offshore**, con l’obiettivo di un più alto livello di sicurezza nelle attività di prospezione, esplorazione e produzione di olio e gas *offshore*. In merito, la Presidenza danese si propone di presentare una relazione sullo stato dei lavori nel giugno 2012. Da parte di alcuni Stati membri, sostenuti dall’Italia, è stato proposto di utilizzare lo strumento della direttiva in sostituzione del regolamento, in quanto, tramite le misure di recepimento nel diritto interno, vi sarebbe un maggior grado di adattabilità alle diverse situazioni nazionali.

La Commissione intende, inoltre, proseguire il negoziato con gli Stati Uniti sul programma “**Energy Star**”, relativo all’etichettatura energetica dei prodotti da ufficio, con l’obiettivo di finalizzare il relativo accordo. La stessa Commissione europea intende avviare una discussione sulla proposta di regolamento “*Energy Star*”, volta a rafforzare il quadro normativo per la sicurezza nucleare presentando le proposte legislative nel 3° trimestre 2012.

In tema di misure attuative della direttiva “**eco-design**” ed etichettatura, la Commissione procederà con l’adozione delle misure sulla progettazione eco-compatibile e l’etichettatura energetica dei prodotti.

La proposta di decisione che stabilisce un **meccanismo di scambio di informazioni** sugli accordi intergovernativi tra Stati membri e Paesi terzi nel campo dell’energia nasce da un’iniziativa della Presidenza polacca nel 2011. Obiettivo della Presidenza danese è concludere i negoziati con il Parlamento europeo nel corso del proprio semestre di presidenza. La proposta, che nel precedente testo elaborato dalla Commissione presentava dei delicati profili di tutela della sovranità nazionale, può considerarsi - nella versione consolidata dal gruppo esperti - complessivamente accettabile.

### 8.2.2 Energia e Quadro Finanziario Pluriennale

Per quanto concerne lo sviluppo delle reti transeuropee nel settore dell'energia (TEN-E) nell'ambito della "Connecting Europe Facility", la Presidenza danese intende presentare un rapporto sullo stato dei lavori al Consiglio nel mese di giugno 2012. L'iniziativa della Commissione individua nelle infrastrutture energetiche uno strumento per l'integrazione del mercato interno, per la riduzione della dipendenza energetica e per il rafforzamento della sicurezza degli approvvigionamenti. La proposta contiene le linee guida per lo sviluppo dei corridoi energetici prioritari e le aree tematiche (quali lo *smart grids deployment* per l'adozione di tecnologie *smart grids* nell'ambito dell'Unione al fine di integrare in modo efficiente i comportamenti e le azioni di tutti gli utilizzatori connessi alla rete elettrica). Nel corso del negoziato il Governo porrà particolare attenzione al tema della *governance* del processo di individuazione dei progetti di interesse comune all'interno dei corridoi prioritari già concordati.

## 8.3 Trasporti

Nel settore dei trasporti è in corso una vasta opera di revisione della normativa europea che riguarda un po' tutti i settori: dalle strade alle ferrovie, dal trasporto marittimo a quello aereo, dalla gestione aeroportuale al controllo dello spazio aereo. Il Governo italiano vigila e partecipa all'opera di revisione, anche sulla base di consultazioni con le parti interessate.

### 8.3.1 Trasporto stradale

Nel settore del trasporto stradale, tra i principali dossier di interesse per il Governo italiano e per gli operatori del settore si evidenzia, in materia di **sicurezza stradale**, la proposta di modifica del regolamento (CEE) n. 3821/85, relativo all'apparecchio di controllo nel settore dei trasporti su strada ("tachigrafo"), ad alto contenuto tecnico, che coinvolge la competenza di diverse amministrazioni. Nel corso del 2011 la posizione negoziale italiana è stata indirizzata al raggiungimento dell'obiettivo generale di migliorare le prestazioni del tachigrafo digitale, di armonizzare le regole di controllo e di contrastare sia le manipolazioni dell'apparecchio di controllo sia le frodi al sistema, cercando, al contempo, di incidere sulla formulazione del testo al fine di evitare ulteriori costi per le imprese. Il Consiglio, nel mese di dicembre 2011, ha adottato un orientamento generale sulla proposta. Nel corso del 2012, a seguito della posizione che il Parlamento europeo esprimerà in prima lettura, il Governo continuerà a seguire il negoziato con l'obiettivo di mantenere i positivi risultati ottenuti nel corso dei lavori in sede di Consiglio e, eventualmente, di migliorare la proposta di regolamento, in un'ottica di efficienza e sicurezza.

Da segnalare, altresì, la proposta di modifica della direttiva 2006/126/CE sulle **patenti di guida che incorporano le funzionalità di una carta del conducente**, presentata dalla Commissione nel mese di novembre 2011 con l'obiettivo di unificare la carta del conducente e la patente di guida, al fine di ridurre il potenziale di frode, limitando al contempo i costi a lungo termine (per rilasciare e acquisire un documento invece di due). Il dossier è attualmente all'esame tecnico del Consiglio. Il Governo - che auspica un iter breve per l'adozione del regolamento, anche a seguito di un accordo "in prima lettura" tra Parlamento europeo e Consiglio - assicurerà la partecipazione ai tavoli negoziali, tenendo in debita considerazione le indicazioni pervenute dal Parlamento nazionale.

### 8.3.2 Trasporto ferroviario

Con riferimento alla normativa sull’accesso al mercato ferroviario, mentre l’esame della proposta di rifusione del primo pacchetto ferroviario, presentata nel 2010, volge al termine, la Commissione sta già lavorando ad una nuova proposta di direttiva o “**quarto pacchetto ferroviario**”. Sebbene non siano pervenuti ancora elementi tali da consentire valutazioni più precise, per il Governo la nuova proposta di direttiva dovrà rappresentare un ulteriore passo avanti nel processo di liberalizzazione del settore del trasporto nazionale passeggeri e una più marcata separazione fra imprese ferroviarie e gestore della rete. Sarà quindi seguita con attenzione la stesura della nuova iniziativa legislativa in materia.

In tema di **interoperabilità dei sistemi ferroviari** transeuropei ad alta velocità e convenzionale, si richiama altresì l’attenzione sugli ostacoli posti alla realizzazione dell’ERTMS (*European Rail Traffic Management System*) in Germania ed alle relative ricadute (ostacoli all’accesso segnalati anche dall’Italia), alla questione del rumore dei carri ferroviari merci, nonché ai temi ancora in discussione presso i relativi tavoli tecnici per la specifiche tecniche di interoperabilità (STI), le gallerie e l’introduzione di maggiori controlli sui carri che trasportano merci pericolose.

### 8.3.3 Trasporto marittimo

Con riferimento al trasporto marittimo, nel corso del 2012 il Governo parteciperà alle riunioni di coordinamento della Commissione finalizzate alla modifica della direttiva 2008/106/CE per il recepimento delle **modifiche alla Convenzione IMO** (*International Maritime Organization*) (STCW’78 - Standards of Training Certification and Watchkeeping for Seafarers) adottate a Manila nel giugno 2010.

Si segnala che, nel corso del 20° incontro annuale delle principali industrie cantieristiche mondiali (JECKU: Japan, Europa, Cina, Korea e U.S.A.) tenutosi in Corea nell’ottobre scorso, l’industria cantieristica italiana si è impegnata, al pari di quella mondiale, a promuovere e sviluppare navi ecocompatibili e tecnologicamente all’avanguardia, in occasione dell’introduzione da parte dell’IMO dell’indice di progetto dell’efficienza energetica (Energy Efficiency Design Index – EEDI) che regola le emissioni navali per la salvaguardia dell’ambiente.

Queste innovazioni progettuali sono finalizzate anche al risparmio energetico e alla riduzione di gas serra. La nuova tecnologia industriale adempie pienamente al contenimento di questi livelli energetici e sarà pertanto necessario sensibilizzare le società armatrici, le istituzioni politiche e finanziarie e gli interlocutori di settore affinché sia promosso il rinnovo della flotta.

### 8.3.4 Trasporto aereo, aeroporti e controllo dello spazio aereo

In materia di **trasporto aereo**, nella prima metà del 2012 il Governo parteciperà attivamente ad un processo di valutazione con riferimento ai tre pilastri della politica europea del trasporto aereo:

- conformazione degli accordi bilaterali al diritto dell’Unione europea attraverso i cosiddetti “accordi orizzontali”;

- conclusione di accordi globali tra UE e Stati terzi vicini nell'ambito della politica di vicinato;
- conclusione di accordi globali tra UE e una serie di altri Stati terzi.

È probabile, inoltre, che nel corso del 2012 verranno conclusi accordi globali con Israele, Marocco, Brasile e Azerbaijan.

Il Governo continuerà, altresì, ad affiancare la Commissione negli sforzi negoziali finalizzati alla riconduzione di tutti gli accordi bilaterali tra la Federazione Russa e i singoli Stati membri nell'alveo della legalità europea. Per quanto concerne specificatamente le relazioni aeronautiche tra Italia e Federazione Russa, sono attesi esiti positivi entro la prima metà del 2012, attraverso la promozione di un accordo bilaterale conforme al diritto dell'Unione europea.

Il Governo provvederà inoltre a fornire un contributo in sede di esame del **"pacchetto aeroporti"**, che dovrebbe comportare una revisione della disciplina in tema di: assegnazione delle bande orarie (*slots*) negli aeroporti dell'Unione, attualmente regolata dal Reg. 1995/93; assistenza a terra (*ground handling*), attualmente regolata dalla direttiva 1996/67/CE; emissioni sonore, attualmente regolata dalla direttiva 2002/30/CE. Per quanto concerne gli *slots*, la Commissione intende introdurre la possibilità di una loro compravendita tra compagnie aeree (mercato secondario degli *slots*), dopo una prima assegnazione effettuata attraverso un procedimento amministrativo. In tema di servizi di assistenza a terra, la Commissione, con l'obiettivo di una maggiore apertura del mercato, intende assegnare un nuovo ruolo al gestore aeroportuale, creare standard minimi di qualità e chiarire le regole per il subappalto e per la formazione e l'addestramento del personale. Per quanto concerne l'inquinamento acustico, la Commissione intende attribuire piena libertà sulla scelta delle normative alle autorità locali, mantenendo però un controllo sulle decisioni.

Considerata la pluralità degli interessi coinvolti e il notevole impatto delle proposte sull'utenza, l'attività del Governo rispetto alla complessiva opera di revisione normativa relativa agli aeroporti sarà particolarmente ponderata. A tal fine, è già stata avviata una consultazione dei vari soggetti coinvolti, in modo tale da poter rappresentare nelle competenti sedi istituzionali dell'Unione europea una posizione nazionale che ne sia la corretta sintesi e rappresentazione.

Con riferimento al programma **"Cielo Unico Europeo"**, per l'unificazione del controllo dello spazio aereo europeo nel corso del 2011 è stato istituito e reso operativo il "gestore della rete del traffico aereo" (*network manager*) incaricato della gestione dello spazio aereo comune. L'Italia nel 2012 proseguirà nella fase di realizzazione del blocco funzionale di spazio aereo (FAB), nell'area centro/sud-orientale del Mediterraneo, denominato BLUE MED. Il progetto, che si conferma come una delle iniziative FAB di maggiore rilevanza a livello europeo, è attuato in coordinamento con Cipro, Grecia, Malta, Tunisia ed Egitto. Inoltre, nel 2012 è previsto il proseguimento della fase di sviluppo del programma relativo a un sistema ATM europeo comune, che recherà importanti benefici a tutta l'utenza (compagnie aeree) in termini di efficienza del servizio, di riduzione dei ritardi e di contenimento dei costi, con una diminuzione dell'impatto ambientale delle operazioni. Nel 2012 il Governo seguirà con attenzione anche il dialogo fra le parti sociali coinvolte nella gestione del controllo del traffico aereo.

### 8.3.5 Reti di trasporto europee e Quadro Finanziario Pluriennale

La Commissione europea ha presentato la proposta di revisione delle reti TEN-T, che andrà in vigore nel prossimo periodo di programmazione finanziaria 2014-2020, in coincidenza con la presentazione del relativo strumento di bilancio, denominato “*Connecting Europe Facility*”. La valutazione complessiva sulle proposte è positiva.

Il Governo ritiene essenziale concentrare lo sforzo finanziario europeo sull’intermodalità mare/ferro e, in particolare sulla rimozione dei colli di bottiglia e sulle carenze strutturali (ultimo miglio, interporti, ecc) che riducono l’efficienza del sistema logistico. Avanzamenti si registrano nel livello di attuazione del sistema ERTMS - sia sulle linee AV/AC sia sulle linee convenzionali - come pure dell’ITS (*Intelligent Transport Systems*) per il trasporto stradale, in particolare attraverso il progetto “*Easyway*”, volto a migliorare lo standard di sicurezza e a ridurre l’incidentalità.

Per l’Italia, le priorità si concentrano su quattro dei dieci corridoi che sono stati identificati nella proposta di regolamento, e precisamente sui corridoi:

- Baltico-Adriatico (Danzica-Vienna-Udine-Venezia-Bologna-Ravenna);
- Mediterraneo (Madrid-Barcellona-Lione-Torino-Venezia-Budapest);
- Helsinki-Valletta (Stoccolma-Amburgo-Monaco-Brennero-Napoli-Bari-Palermo-Valletta);
- Genova-Rotterdam (Genova-Milano/Novara-Sempione/Loetschberg/Gottardo Rotterdam/Amsterdam).

Nella proposta della Commissione europea, dunque, l’Italia ha visto riconosciuta la rilevanza dei progetti ferroviari transfrontalieri attraverso le Alpi. Ai progetti storici (quali Torino-Lione, Brennero, Trieste -Divča), si è aggiunto nel 2011 il corridoio ferroviario che collega il Mar Baltico ai porti dell’alto e medio Adriatico. A sostegno dell’intermodalità a basso impatto ambientale, nella programmazione TEN-T 2014-2020, sono stati inseriti circa 1.200 km di vie d’acqua navigabili, che sono entrati a far parte della rete globale (*Comprehensive Network*).

A livello di infrastrutture aeroportuali, dieci aeroporti italiani sono stati riconosciuti di rilevanza europea e sono stati pertanto inseriti nella Rete TEN-T centrale (*Core Network*).

L’azione del Governo è, altresì, incentrata sul Mediterraneo e sul Mar Nero, come ambito privilegiato nelle relazioni con i Paesi rivieraschi del nord-Africa, Medio-Oriente e Turchia. Per le Autostrade del Mare, l’Italia ha chiesto un maggiore sostegno finanziario europeo a partire dal prossimo Quadro di programmazione finanziaria 2014-2020.

Sotto il profilo finanziario, nell’ambito del programma Pluriennale TEN-T 2007-2013 l’Italia ha ottenuto complessivamente circa 1,2 miliardi di euro, pari a circa il 17,6% del budget disponibile. Giova qui ricordare che, per il 2014-2020, la Commissione propone un budget di circa 31,7 miliardi di euro (ipotesi fondo *Connecting Europe Facility*), di cui 10 miliardi provenienti dai Fondi di Coesione per i quali l’Italia non è eleggibile. Della restante somma, pari a 21,7, due miliardi di euro saranno destinati a strumenti finanziari alternativi (LGTT, *project bonds*). Restano dunque a disposizione 19,7 miliardi di euro, per i 27 paesi UE.

Altro elemento di interesse, fortemente innovativo, è quello relativo alla possibilità, per “società veicolo”, ovvero “società di corridoio” di emettere

"*project bonds*", con parziale copertura della Commissione europea (tramite la BEI) a garanzia del "*senior debt*".

Per quanto riguarda i *project bonds*, va segnalato che la Commissione europea ha promosso un'iniziativa pilota, a valere sui fondi del bilancio TEN-T 2007-2013 (230 milioni di euro), che potrà consentire di identificare un primo elenco di 5-6 progetti, a livello europeo, sui quali sperimentare la collocazione di obbligazioni emesse da soggetti privati, (società di corridoio) per il finanziamento a debito di infrastrutture di trasporto di particolare rilevanza strategica, una volta che siano state verificate le caratteristiche di bancabilità. Il Governo tiene nella massima considerazione le indicazioni provenienti dal Parlamento, contenute nei numerosi atti parlamentari dedicati al settore<sup>12</sup>.

Nell'insieme, la posizione del Governo è favorevole al disegno complessivo che scaturisce dalle proposte della Commissione, che prevedono due distinti livelli di programmazione ("rete centrale TEN" e "rete globale TEN-T"). Essi corrispondono, rispettivamente, a un'esigenza di coesione territoriale ed economica nazionale (rete globale) e all'obiettivo di rafforzamento del mercato unico europeo per le merci e le persone (rete centrale). Questa articolazione consente, inoltre, di stabilire sinergie con le politiche territoriali, tenuto conto del diverso sviluppo delle reti di trasporto nelle regioni italiane.

---

<sup>12</sup> Atto Senato n. 1-00119 pubblicato il 21 aprile 2009 - Seduta n. 190 riguardante la conferma degli assi viari e ferroviari che in Sicilia compongono il Corridoio 1;  
Legislatura 16° - 8ª Commissione permanente - Resoconto sommario n. 242 del 01/12/2010 riguardante l'incontro dei presidenti delle commissioni trasporti dei parlamenti dell'Unione europea;  
Atto n. 2-00277, pubblicato il 4 novembre 2010 "TEN-T riguardante il riesame della politica - Verso una migliore integrazione della rete transeuropea di trasporto al servizio della politica comune dei trasporti";  
Atto n. 2-00393, pubblicato il 29 novembre 2011 - seduta n. 638, avente ad oggetto il regolamento (COM (2011) 650), con il quale si "*prefigura una significativa revisione degli orientamenti riguardanti la rete TEN-T allo scopo di realizzare in ambito comunitario una rete dei trasporti integrata che comprenda e colleghi tutti gli Stati membri dell'Unione europea (UE) in maniera intermodale ed interoperabile*"  
Atto n. 4-01733, pubblicato il 8 luglio 2009 - seduta n. 234, riguardante il Corridoio 1 – Berlino-Palermo;  
Atto n. 4-06190, pubblicato il 2 novembre 2011 - seduta n. 634, riguardante la città di Catania e l'aeroporto di Fontanarossa nell'ambito del Corridoio Helsinki-Valletta;  
Camera Deputati - Seduta n. 563 del 20 dicembre 2011 –Mozione che impegna il Governo alla verifica della la praticabilità del completamento del corridoio Baltico-Adriatico verso sud, lungo la costa adriatica, comprendendo i porti di Ancona, Bari e Brindisi.

## 9. RICERCA, SVILUPPO TECNOLOGICO E SPAZIO

Il Governo è soprattutto impegnato in questa fase a creare le condizioni per una maggiore e più efficace partecipazione di attori italiani a progetti di ricerca europei. In tale contesto, si segnalano in primo luogo le attività relative al **Settimo Programma Quadro per la Ricerca e lo Sviluppo tecnologico** (7° PQ). Al fine di seguire gli sviluppi della partecipazione italiana al Programma è stato istituito un “Osservatorio scientifico” con il compito di analizzare i dati sulla partecipazione italiana ai progetti finanziati. Dai risultati del lavoro dell’Osservatorio emerge che, in generale, a fronte di una crescente partecipazione alle fasi preparatorie di nuove proposte, il numero di progetti italiani giudicati ammissibili ai finanziamenti è in costante calo. Sebbene si tratti di una valutazione generale, che riguarda in media tutte le iniziative del Settimo Programma Quadro, il dettaglio mostra comunque differenze sensibili da un settore all’altro, con evidenti casistiche di successo italiano solo in taluni campi. Le maggiori criticità riguardano la partecipazione ai Programmi *Ideas* e *People*, dal momento che la percentuale di progetti italiani approvati nell’ambito di tali programmi è significativamente più bassa di quella riscontrata negli altri programmi.

Per migliorare la situazione sono state identificate alcune linee di azione su cui il Governo intende lavorare. Queste includono: una più attenta selezione dei temi di ricerca; una maggiore insistenza su progetti finalizzati a realizzare sistemi integrati e coerenti di “ricerca-formazione-innovazione”; regole di partecipazione semplificate e più rispondenti alle esigenze delle piccole e medie imprese; una più grande aderenza alle iniziative strategiche dell’Unione e in particolare alle priorità di “*Horizon 2020*”.

In questa direzione si inseriscono alcune azioni previste per il 2012 nei programmi nazionali di ricerca pubblica.

Con il lancio del Programma “**Futuro in Ricerca 2012**”, il Governo intende proseguire nell’opera volta a favorire sia il ricambio generazionale sia il sostegno alle eccellenze scientifiche emergenti e già presenti presso gli Atenei e gli enti pubblici di ricerca, destinando adeguate risorse al finanziamento di progetti di ricerca proposti da giovani ricercatori. Sempre in quest’ottica, si sosterranno anche i più meritevoli tra i progetti presentati nell’ambito del Programma *Ideas* da giovani ricercatori afferenti ad Atenei ed enti pubblici di ricerca nazionali che, pur se positivamente giudicati in sede europea, non sono tuttavia rientrati tra i possibili destinatari di finanziamento.

Analoghe considerazioni valgono con riferimento ai **programmi di ricerca industriale**, per i quali è stata preannunciata la promozione di progetti che rientrino nell’ambito delle linee programmatiche di “*Horizon 2020*”, con particolare riferimento alle tecnologie digitali, al *cloud computing* e ai servizi a favore del cittadino. Inoltre, nell’ambito della piattaforma progettuale delle *Smart Cities and Communities*, si intende sostenere e valorizzare i progetti di ricerca orientati sulle nuove tecnologie, sulle energie alternative e sull’efficienza energetica.

Al fine di incentivare e valorizzare forme di **collaborazione tra il settore di ricerca pubblico e quello privato**, è stato altresì previsto il potenziamento di esperienze aggregative già avviate e, in particolare, dei Distretti ad Alta Tecnologia che sembrano capaci di sviluppare una massa critica di competenze e capacità innovative. Tale massa può contribuire alla creazione di saperi scientifici e tecnologici (*start-up*, *spin-off* di ricerca), suscettibili di trasformarsi in elementi propulsori della crescita economica sostenibile delle Regioni.

Al fine di sostenere la partecipazione italiana ai programmi di ricerca europei, il Governo ha deliberato che al finanziamento degli stessi sia destinata una somma annuale non inferiore ai 50 mln di € tratta dal Fondo Ordinario per gli Enti di Ricerca (FOE), nonché una quota non inferiore al 15% del “Fondo Agevolazioni Ricerca”.

Con riferimento al nuovo **Programma Quadro per la Ricerca e l'Innovazione 2014-2020 "Horizon 2020"**, il Governo intende adoperarsi per la semplificazione delle regole di partecipazione, anche per favorire le PMI, coerentemente con le priorità del Programma Nazionale di Ricerca (PNR) e le Iniziative di Programmazione Congiunta (*Joint Programming Initiatives*) già operanti. Sono anche in corso di valutazione una serie di proposte per poter ricondurre nell'ambito di "Horizon 2020" talune azioni finanziate nel quadro del programma *Eurostars*. Si segnala infine che, il tema della salvaguardia del patrimonio culturale – incluso nel programma Horizon 2020 - sarà oggetto di un impegno specifico da parte del Governo, affinché goda di autonomia e visibilità fra gli obiettivi prioritari europei di ricerca e innovazione.

## 9.1 Programmazione e iniziative congiunte

Per quanto concerne la **programmazione congiunta** nella cooperazione transfrontaliera in materia di ricerca (trattata dalla Commissione europea con una Comunicazione del 2008), il Gruppo *ad hoc* costituito da rappresentanti di alto livello degli Stati membri (Gruppo per la Programmazione Congiunta - GPC), ha individuato i settori specifici cui applicare la programmazione congiunta a livello europeo. I rappresentanti italiani del GPC hanno proposto dieci tematiche nell'ambito delle quali sono state promosse iniziative (lotta alle malattie neuro-degenerative, con particolare attenzione al morbo di *Alzheimer*; patrimonio culturale e cambiamenti globali; agricoltura, sicurezza alimentare e cambiamenti climatici; dieta sana per una vita sana; vivere di più, vivere meglio, potenzialità e sfide del cambiamento demografico; Europa urbana, sfide globali, soluzioni locali; resistenza agli agenti antimicrobici - una minaccia emergente per la salute umana; mari e oceani sani e produttivi; sfide idriche per un mondo che cambia; connettere le conoscenze sul clima per l'Europa). Il Governo continuerà a impegnarsi per la stipula di accordi bilaterali di programma tra gli enti eventualmente interessati all'attuazione delle suddette iniziative

Per le **Iniziative Tecnologiche Congiunte** si ricorda che nel corso del 2011 il Governo ha partecipato alla revisione del regolamento di partecipazione alla JTI IMI (*Innovative Medicines Initiative*), inserendo la possibilità per i Paesi più deboli dal punto di vista industriale di partecipare alle attività di ricerca attraverso specifici bandi, anche a guida industriale, con spazi adeguati per la ricerca, prevedendo un abbassamento della soglia di partecipazione sul piano budgetario.

Il Governo è favorevole a una rapida revisione, contestualmente all'esecuzione dei programmi in corso, della *roadmap* del 2007/2008 sullo sviluppo della JTI-FCH (*Fuel Cells and Hydrogen*), in considerazione delle mutate condizioni, a livello nazionale ed internazionale, delle prospettive dell'idrogeno usato come vettore energetico e delle celle a combustibile. È infatti cambiato lo scenario degli impegni industriali sia in termini di obiettivi che di strategie. Tale revisione consentirebbe di orientare meglio gli impegni finanziari assunti a livello europeo in tale contesto.

## 9.2 Ricerca aerospaziale

Con riferimento alla programmazione europea nel settore della ricerca aerospaziale, il Governo attribuisce grande rilievo sia alle tematiche concernenti la *governance* dell'Agenzia Spaziale Europea (ESA), sia a quelle riguardanti i rapporti fra l'ESA ed il sistema della ricerca europea nel settore aerospaziale, sia, infine, alla questione del lanciatore VEGA, giunto in fase lancio.

Per il settore aerospaziale, l'Italia ha ribadito la rilevanza del *Global Monitoring for Environment and Security* (GMES) e di *Galileo*, i due progetti "bandiera" coordinati



dall’Unione europea, sottolineando i benefici che ne deriveranno in termini di servizi ad alto valore aggiunto in Europa, con un impatto positivo in termini di contributo alla crescita economica. È stato altresì ribadito come i due programmi siano di sostegno numerose politiche europee settoriali (sicurezza, utilizzo commerciale, monitoraggio dei cambiamenti climatici, agricoltura, ambiente).

Il Governo, al riguardo, continuerà a sostenerne il finanziamento nell’ambito del prossimo Quadro Finanziario Pluriennale dell’UE per il periodo 2014-2020, al fine di garantire continuità e la disponibilità delle infrastrutture e dei servizi oltre il 2013. Sul tema della *data policy*, inoltre, il Governo italiano ribadirà la necessità di un approccio più equilibrato, che tenga conto degli interessi di tutti gli *stakeholders*, incluse quelle imprese del mercato poste “a valle” dei dati concernenti l’osservazione spaziale.

Si segnala, altresì, il Programma *Space Situational Awareness* (SSA), non soltanto in ambito europeo ma anche per il sistema della sicurezza nazionale. Nel corso del 2012 il Governo intende individuare i settori prioritari di intervento nell’ambito di tale programma.

In tema di politiche spaziali si attira l’attenzione sul dossier relativo alle infrastrutture nello Spazio Europeo della Ricerca. Alla definizione di una *Roadmap* italiana per le infrastrutture di ricerca (IR) di interesse pan-europeo e nazionale si è giunti attraverso l’analisi di proposte emerse da tutti gli attori della ricerca scientifica italiana. La *Roadmap* – che è stata discussa nell’ambito *dell’European Strategy Forum for Research Infrastructures, ESFRI* - è stata presentata a livello nazionale ed europeo nel giugno 2011. Il Governo è attualmente impegnato nella *preparatory phase*, avviata col Bando ESFRI 2007, per la costituzione di 33 IR (per 2 delle quali riveste il ruolo di coordinatore) e partecipa ad 8 delle 10 nuove *preparatory phase* avviate con il Bando ESFRI 2009 (per 2 delle quali è stata Paese proponente).

Oltre a coordinare i delegati italiani nell’ESFRI, nel Comitato di Programma *Capacities-Infrastructures* del 7° PQ e nel Comitato ERIC (*European Research Infrastructure Consortium*), il Governo partecipa, con i rappresentanti degli altri Stati membri candidati ad ospitare siti di infrastrutture di ricerca di interesse pan-europeo, alla negoziazione e/o alla sottoscrizione di *Expressions of Interest* (EoIs) e/o di *Memorandum of Understanding* per progetti di interesse nazionale di prossima realizzazione. Nel corso del 2012 si procederà all’aggiornamento della “*Roadmap*”, con il concorso di tutte le amministrazioni rilevanti (ricerca e sviluppo tecnologico, scienze mediche e biologiche e settore energetico), anche alla luce delle priorità e degli indirizzi del Programma “*Horizon 2020*”.

## 10. TUTELA DEI CONSUMATORI E SANITÀ

### 10.1 Tutela dei consumatori e conformità dei prodotti

#### 10.1.1 Diritti dei consumatori

In tema di tutela dei consumatori, per il 2012 proseguirà l'attività volta a favorire la trasparenza del mercato, la sicurezza e l'informazione dei consumatori europei. Al riguardo si segnalano i seguenti dossier prioritari.

Nel corso del 2012 continueranno i lavori sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla **risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori** (direttiva sull'ADR per i consumatori) e sulla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla risoluzione delle controversie *on-line* dei consumatori (regolamento sull'ODR per i consumatori). La direttiva sull'ADR per i consumatori intende garantire la disponibilità di organismi ADR di qualità per trattare le controversie contrattuali dei consumatori connesse alla vendita di beni e alla fornitura di servizi da parte di professionisti. Il regolamento sull'ODR per i consumatori consentirà ai consumatori e ai professionisti di accedere direttamente a una piattaforma *on-line* per risolvere le controversie contrattuali connesse a operazioni transfrontaliere (con l'intervento di un organismo ADR conforme alla direttiva). Il Governo condivide gli obiettivi generali della proposta e sostiene gli sforzi della Presidenza danese, per conseguire un accordo entro il primo semestre.

In un'ottica di programmazione di lungo periodo si segnalano le iniziative relative all'**Agenda Europea del Consumatore**, volta a delineare la futura strategia pluriennale per rafforzare la protezione del consumatore migliorando la sicurezza, l'informazione e l'istruzione, i diritti e le vie di ricorso a sua disposizione, e l'istituzione di un Programma per la tutela dei consumatori per il periodo 2014-2020, nell'ambito del prossimo Quadro Finanziario Pluriennale. Il Governo condivide le finalità di carattere generale di tale programma. Ai fini della definizione della posizione italiana occorrerà, tuttavia, attendere la conclusione del negoziato in corso sul QFP.

Si segnala inoltre che nel quadro delle iniziative relative al cd. *private enforcement*, il programma di lavoro 2012 della Commissione prevede (in esito alla consultazione pubblica svolta nel 2011 su un approccio europeo coerente alle azioni collettive) l'adozione di una Comunicazione destinata a costituire riferimento per future proposte legislative in materia di **azioni collettive**. In proposito, nell'ambito della consultazione pubblica, il Governo, non trascurando di evidenziare taluni spunti di riflessione in ordine ad una eventuale iniziativa europea in materia, ha espresso l'esigenza di un approccio limitato a fissare principi comuni fondamentali, coerenti con la tradizione giuridica e le sensibilità europee e degli Stati membri.

Il Governo assicurerà anche nel 2012 la partecipazione ai gruppi di lavoro costituiti presso la Commissione, per la realizzazione di studi, indagini e monitoraggi di settore (Gruppo Mercati Consumatori, Gruppo Esperti Reclami dei consumatori, Comitato Rete Politica Consumatori, Comitato per il Programma Finanziario in favore dei Consumatori).

In attuazione del regolamento (CE) n. 2006/2004 in materia di **cooperazione per la tutela dei consumatori**, proseguirà l'attività per il miglioramento della

gestione e dell’utilizzo del Sistema di Cooperazione per la Protezione dei Consumatori e la partecipazione a nuove forme d’intervento da definire nell’ambito del Comitato per la protezione dei consumatori della Commissione europea.

Pur trattandosi di questione afferente alla disciplina della concorrenza, si segnala inoltre che la Commissione ha preannunciato per il 2012 una proposta legislativa sul **risarcimento dei danni per violazione delle norme antitrust**, nonché un documento di orientamento sulla quantificazione del danno, il cui obiettivo è quello di offrire assistenza ai giudici nazionali e alle parti coinvolte. Il *guidance-paper* terrà conto dell’esito della consultazione pubblica tenutasi nel 2011 in materia. Il Governo si è espresso favorevolmente circa la predisposizione di linee guida sull’argomento, ritenute peraltro di possibile ausilio al lavoro dei giudici nazionali.

### 10.1.2 Tutela dei consumatori in campo agroalimentare

Nel solco del regolamento (UE) n. 1169/2011 sull’**etichettatura dei prodotti alimentari**, il Governo intende completare il percorso iniziato con l’introduzione obbligatoria dell’origine per alcuni prodotti, rendendo effettivo tale obbligo attraverso regole di presentazione mirate a scongiurare i frequenti ricorsi a diciture di origine poco leggibili per dimensione dei caratteri utilizzati o poste in modo confuso ovvero eclissate da altre informazioni.

Al riguardo si segnala, in particolare, che la legge n. 4 del 2011 impone l’obbligo di indicare nell’etichetta dei prodotti alimentari trasformati, parzialmente trasformati o non trasformati, il luogo di origine e provenienza introducendo, in particolare per i prodotti trasformati, la marcatura obbligatoria in etichetta del luogo di coltivazione/allevamento ovvero del Paese di origine della materia prima agricola prevalentemente utilizzata, prevedendo anche specifiche sanzioni in caso di inosservanza. Nonostante gli sforzi finora compiuti, il Governo intende migliorare l’informazione ai consumatori in campo agroalimentare per favorire una maggiore consapevolezza delle scelte alimentari, anche attraverso campagne di informazione/educazione.

Insieme con strumenti cogenti come la tracciabilità e l’obbligo d’indicazione dell’origine dei prodotti, una più efficace azione degli organi di controllo contribuisce ad assicurare una maggiore tutela dei consumatori. Nell’ambito del potenziamento dei controlli ufficiali sono state depositate, presso la XIII Commissione Agricoltura della Camera, tre proposte normative (A.C. 3422, 3537 e 4209) volte, nel complesso, ad aumentare i livelli di efficienza ed efficacia anche attraverso il potenziamento di forme di coordinamento tra i vari organi.

### 10.1.3 Sicurezza e conformità dei prodotti

Per il 2012 è prevista la prosecuzione dei lavori di revisione della direttiva 2001/95/CE relativa alla **sicurezza generale dei prodotti** (*General Product Safety Directive* - GPSD), per l’adeguamento della versione attuale alle risultanze della consultazione pubblica - conclusa nel 2011 - e per l’allineamento normativo al regolamento (CE) n. 765/2008 ed alla decisione CE/768/2008, entrati in vigore il 1° gennaio 2010. Il Governo sostiene gli obiettivi della futura revisione, volta, tra l’altro, a favorire maggiore coerenza ed integrazione con la disciplina generale sulla normalizzazione e sulla sorveglianza del mercato.

Proseguirà, inoltre, l'attività di cooperazione amministrativa tra Paesi dell'Unione europea nell'ambito del controllo del mercato e continueranno i lavori di standardizzazione presso la Commissione.

Per quanto concerne la direttiva 2001/95/CE l'Italia assicurerà, inoltre, la continuità nella partecipazione al Comitato Sicurezza Consumatori e al sottocomitato *Consumer Safety Network*. Da segnalare, altresì, che nell'ambito delle attività svolte per la sicurezza generale dei prodotti saranno tenuti presso la Commissione incontri istituzionali dei punti di contatto nazionali in seno al Sistema europeo di allerta Rapex. Nel 2012 entrerà in vigore la nuova piattaforma informatica GRAS RAPEX. L'obiettivo è di realizzare lo scambio rapido di informazioni tra gli Stati membri e la Commissione europea sulle misure preventive e restrittive adottate in relazione a prodotti di consumo che presentano un rischio grave per la sicurezza e la salute dei consumatori.

Va pure segnalato che in applicazione della direttiva 2009/48/CE sulla **sicurezza dei giocattoli** saranno approfondite le tematiche inerenti alla chimica del giocattoli, con particolare riguardo ai possibili emendamenti all'allegato II punto III Requisiti chimici della medesima direttiva. Nell'ambito del competente gruppo esperti giocattoli, i rappresentanti italiani parteciperanno ai lavori di elaborazione e aggiornamento dei documenti guida non cogenti rivolti agli Stati membri e agli *stakeholders*. Nel quadro della cooperazione amministrativa proseguirà inoltre la realizzazione di progetti monotematici di scambio di informazioni ed esperienze in materia di normazione, controllo dei prodotti e vigilanza del mercato.

In materia di **armonizzazione tecnica** sono previste, tra l'altro, per l'anno 2012, le seguenti attività:

- la revisione del regolamento n. 765/2008/CE;
- la predisposizione di un nuovo specifico strumento legislativo di tipo trasversale (regolamento europeo) sulla sorveglianza del mercato;
- la predisposizione del Piano d'azione pluriennale per la sorveglianza del mercato, da considerarsi come base giuridica per rafforzare la sorveglianza ai sensi del regolamento n. 765/2008/CE e della GPSD;
- l'allineamento di dieci direttive di armonizzazione tecnica alla decisione 768/2008/CE;
- l'aggiornamento dei Programmi nazionali di sorveglianza del mercato (NMSPs) ai sensi dell'art. 18 (5) del regolamento n. 765/2008/CE.

## 10.2 Sanità

Il programma di lavoro della Commissione annuncia numerose iniziative in materia di sanità per il 2012. Si richiamano, in particolare: la proposta di revisione della direttiva 2001/37/CE sui prodotti del tabacco, mirata a introdurre profili di miglior tutela per le fasce giovanili e i gruppi sociali vulnerabili; l'attivazione di gruppi tecnici per predisporre le normative secondarie (di esecuzione) in applicazione delle deleghe previste dalla direttiva 24/2011 sui "Diritti del paziente nella assistenza sanitaria transfrontaliera"; la revisione del quadro normativo dell'Unione i tema di dispositivi medici, attualmente contenuto in tre direttive settoriali - rispettivamente, sui dispositivi medici, sui dispositivi impiantabili attivi e sui dispositivi diagnostici in vitro -, al fine di far confluire in un unico regolamento le norme relative alle prime due categorie di dispositivi.

Le Presidenze di turno danese e cipriota intenderebbero, inoltre, porre sull'agenda del Consiglio le seguenti tematiche: sostenibilità dei sistemi di assistenza sanitaria e tutela

della salute; tutela della salute e crescita economico; promozione di stili di vita salutari per contrastare le minacce sanitarie e le malattie croniche.

### 10.2.1 Salute alimentare

Tra i dossier specifici in ambito di **sanità alimentare**, si segnala che nel corso 2012 saranno seguiti i lavori di revisione della direttiva 96/23/CE del Consiglio concernente le misure di controllo di talune sostanze e sui loro residui negli animali vivi e nei loro prodotti. La posizione della Commissione sul punto è orientata all'eliminazione dell'obbligo della predisposizione del Piano nazionale per la ricerca dei residui negli alimenti da parte degli Stati membri. L'orientamento dell'Italia e di altri Stati, invece, è quello di mantenere un numero minimo di controlli obbligatori.

Nel settore **igiene degli alimenti** è prevista la modifica del regolamento (CE) 854/2004 in merito alla revisione dell'ispezione delle carni. Sul punto, la Commissione, sostenuta dalla maggioranza dei Paesi, intende semplificare le modalità previste dalla normativa vigente, che vede il veterinario come responsabile dell'ispezione delle carni, proponendo una riduzione del numero di tagli previsti sulle carcasse (per evidenziare alcune patologie) e spostando la maggior parte dei controlli ufficiali in allevamento. La posizione italiana in merito è critica, perché l'assenza del veterinario ufficiale negli stabilimenti di macellazione, vanifica il ruolo del macello come osservatorio epidemiologico.

Con riferimento alle **esportazioni di alimenti e i prodotti della zootecnia**, si osserva che essi rappresentano un settore di particolare importanza, tenuto conto del ruolo di leader mondiale delle esportazioni dell'Unione europea. Il Governo, dunque, sarà impegnato a collaborare con la Commissione e gli altri Stati membri con l'obiettivo di concludere accordi con i Paesi terzi, per pervenire al mutuo riconoscimento dell'equivalenza delle legislazioni vigenti in materia di sanità animale e di sicurezza delle produzioni alimentari. A supporto di tale attività, il Governo intende utilizzare la fitta rete di rapporti intessuti con diversi Paesi terzi (anche dell'Estremo Oriente), e proseguire nell'attività di collaborazione con il Servizio Federale per i Controlli Veterinari e Fitosanitari della Federazione Russa (*Rosselkoznadzor*) sull'attuazione del *memorandum* in materia di esportazione di carni fresche, prodotti lattiero caseari, prodotti della pesca e prodotti ortofrutticoli freschi. Il Governo continuerà a sostenere il lavoro della Commissione per la rimozione degli ostacoli che ancora frenano il riconoscimento del sistema di controllo europeo/italiano sulla sicurezza degli alimenti da parte di alcuni Paesi terzi.

In materia di **nutrizione** - con riferimento al regolamento (CE) 1924/2006 concernente le indicazioni nutrizionali e sulla salute presenti sui prodotti alimentari - sarà affrontato il tema dei profili nutrizionali degli alimenti, come richiesto dal regolamento stesso, anche alla luce della posizione assunta dal Parlamento europeo. Si tratta di una problematica complessa, in quanto l'individuazione di criteri rigidi per la definizione dei profili nutrizionali può comportare l'esclusione per molti alimenti dalla possibilità di veicolare indicazioni (*claims*) in etichetta. Altro aspetto importante sarà quello relativo alle disposizioni, correlate alla normativa citata, in merito all'autorizzazione di indicazioni sulla salute fornite sui prodotti alimentari, o che si riferiscono alla riduzione del rischio di malattie, nonché allo sviluppo e alla salute dei bambini.

Altro tema di rilievo per il 2012 sarà quello dei **prodotti fitosanitari**, soprattutto in vista dell'applicazione delle procedure previste dal regolamento (CE) n. 1107/2009. L'Italia presiederà da maggio 2012 lo *Steering Committee* zonale dei Paesi del sud Europa, per il coordinamento delle attività di

autorizzazione fra i Paesi dell'area interessata. Tale compito comporterà una continua attività di scambio di informazioni e di coordinamento con gli altri Stati membri della zona. Inoltre, l'Italia sarà lo Stato membro relatore zonale per almeno dieci nuove autorizzazioni di prodotti fitosanitari e per almeno otto "ri-registrazioni" di prodotti autorizzati.

### 10.2.2 Sicurezza dei pazienti e dei consumatori

Con riferimento alle azioni nell'ambito dei dispositivi medici, farmaci, biocidi e cosmetici, il Governo sarà impegnato nei lavori relativi alle modifiche al regolamento (CE) 726/2004 ed alla direttiva 2001/83/CE, per quanto riguarda la comunicazione al pubblico di informazioni sui medicinali per uso umano soggetti a prescrizione medica e sulla farmacovigilanza. Al riguardo si fa presente che la precedente proposta in tema di informazione ai pazienti del 2009 della Commissione, già inclusa nel c.d. "pacchetto farmaceutico", era stata criticata dall'Italia e da altri Stati membri, sia per la mancanza di una definizione dei concetti di informazione e pubblicità sia per le perplessità che destava la proposta di affidamento all'industria farmaceutica della gestione delle informazioni.

Il settore dei **dispositivi medici** in ambito europeo riveste una grande importanza nell'assistenza sanitaria e sociale, in quanto contribuisce al miglioramento del livello di protezione della salute attraverso lo sviluppo di soluzioni innovative per la diagnosi, la prevenzione, le cure e la riabilitazione. Il quadro normativo europeo sta subendo una profonda revisione: numerosi sono infatti gli sforzi che le Autorità competenti, in collaborazione con la Commissione europea, stanno compiendo per mettere in atto azioni legislative che mirino specificamente a migliorare la sicurezza dei pazienti e creino, nel contempo, un quadro normativo sostenibile e propizio all'innovazione. Con riferimento agli intendimenti espressi dal Governo per il 2012, e in particolare alla partecipazione ai processi di formazione degli strumenti regolatori e alle iniziative di collaborazione, appare necessaria una linea di continuità con quanto già avviato in precedenza. Con ciò si vuole sottolineare l'esigenza di collaborare alla revisione del quadro regolamentare in materia di vigilanza, di fornire un contributo sempre più ampio all'acquisizione informatizzata di dati sugli incidenti e sulle utilizzazioni di dispositivi nonché di cooperare su specifici temi, che si pongano all'attenzione comune.

Una priorità - alla luce dei problemi di recente evidenziati nel settore dei dispositivi medici in relazione alle protesi mammarie - è dunque rappresentata dalla prevista revisione delle direttive sui dispositivi medici, che porterà all'emanazione di un regolamento ricomprendente anche i dispositivi medici impiantabili attivi. In tale ambito il Governo si impegnerà, durante la discussione del dossier, a fornire tutti i contributi e le proposte necessari per assicurare una piena e puntuale considerazione preventiva, da parte sia del fabbricante sia degli organismi di controllo, del rapporto rischio/beneficio in favore del paziente, per ampliare e meglio regolamentare i poteri di controllo degli organismi designati sui fabbricanti e delle autorità competenti su entrambi, nonché per garantire un idoneo meccanismo di verifica della conformità dei dispositivi ai requisiti di sicurezza ed efficacia, con particolare attenzione per gli impiantabili di classe III, prima della loro immissione in commercio. Il Governo si adopererà nelle sedi europee affinché si introducano previsioni normative tese ad assicurare che la sorveglianza del mercato dei dispositivi medici e la vigilanza sullo stesso si basino su meccanismi di stretta cooperazione tra gli Stati membri, anche attraverso programmi coordinati di controlli e l'introduzione di un efficace sistema di tracciabilità dei dispositivi a

maggior rischio. Si porrà infine cura affinché venga fornita un'adeguata informazione ai pazienti ed ai professionisti sanitari sulle caratteristiche dei dispositivi, sulle modalità d'uso e sui rischi connessi al loro utilizzo.

Nel settore dei dispositivi medico-diagnostici in vitro, l'Italia parteciperà attivamente anche al processo di formazione e adozione della direttiva di revisione della direttiva 98/79/CE.

Nel settore dei **biocidi**, si segnala che è *in fieri* un'evoluzione normativa a seguito della presentazione, da parte della Commissione, della "Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'immissione sul mercato e all'uso dei biocidi". Nel 2012 l'Italia parteciperà anche al processo di formazione e adozione delle direttive di inclusione e delle decisioni, attraverso i lavori in sede tecnica, cui parteciperanno, rispettivamente, i rappresentanti delle Autorità competenti dei singoli Stati membri e gli esperti designati dalle Autorità per la trattazione degli aspetti tecnici relativi all'esame delle sostanze in revisione.

Con riferimento al settore dei **cosmetici**, la direttiva 76/768/CEE, attualmente in vigore, non sarà più applicata dall'entrata in vigore (11 luglio 2013) del regolamento (CE) n. 1223/2009 sui prodotti cosmetici. I prodotti cosmetici conformi al regolamento possono comunque essere commercializzati anteriormente all'entrata in vigore del regolamento.

## 11. CULTURA E TURISMO

### 11.1 Cultura

L'Agenda europea per la cultura, che costituisce il riferimento politico europeo per le iniziative in campo culturale, si articola attorno a tre obiettivi: diversità culturale e dialogo interculturale; creatività nel quadro della strategia per la crescita e l'occupazione; cultura quale elemento essenziale delle relazioni internazionali.

Nel vigente quadro finanziario, il "Programma Cultura 2007-2013" sostiene gli obiettivi dell'Agenda europea per la cultura. Esso si propone di consolidare uno spazio culturale europeo, mediante lo sviluppo e la promozione di progetti a sostegno del dialogo e della mobilità interculturale. Le principali finalità del programma sono: assicurare la più vasta partecipazione di operatori culturali europei ad iniziative di carattere transnazionale; sostenere progetti di promozione culturale e valorizzare il patrimonio culturale comune; incentivare le iniziative europee favorendo la circolazione di opere, beni artistici e culturali.

Il Programma è gestito dalla Commissione europea, che ne è responsabile e che coordina, con l'ausilio dell'Agenzia Esecutiva per l'Istruzione, gli audiovisivi e la cultura, la realizzazione di programmi europei di settore. Al "Programma Cultura 2007-2013" succederà il nuovo programma "Europa creativa" per il periodo 2014-2020, con una dotazione proposta di 1,801 md di euro.

Nell'ambito del negoziato per la programmazione 2014-2020 il Governo intende sottolineare il ruolo importante che la politica culturale può svolgere nel raggiungimento degli obiettivi delle politiche di sviluppo e di coesione.

In particolare, nel contesto di "Horizon 2020", il nuovo programma quadro per la ricerca e l'innovazione, il comparto dei beni culturali può consolidarsi e fornire un apporto specifico all'obiettivo ricerca, sviluppo e innovazione che l'Unione è chiamata a raggiungere entro il 2020, anche considerando che esso già rappresenta uno dei settori prioritari all'interno delle strategie nazionali comprese nel *Piano Nazionale della Ricerca*.

#### 11.1.1 Dossier prioritari per l'azione di Governo nel settore culturale

Tra i dossier legislativi prioritari per l'azione di Governo nel settore culturale, si evidenzia la revisione della **direttiva CEE 93/7 in materia di restituzione di beni culturali usciti illecitamente da uno Stato membro**. Sul tema, particolarmente sensibile per il nostro Paese, la Commissione europea ha avviato una consultazione pubblica. Sulla base di tale consultazione, la Commissione effettuerà una valutazione di impatto che potrebbe condurre ad una proposta di modifica della normativa vigente. La questione è seguita con particolare attenzione dal Governo e, al riguardo, sarebbero auspicabili modifiche per estendere l'ambito di applicazione della direttiva, introdurre misure più stringenti di salvaguardia del patrimonio e facilitare il recupero delle opere esportate illecitamente.

Un altro dossier di grande rilevanza per l'Italia è quello della mobilità delle collezioni. Il nostro Paese è protagonista di primissimo piano nel fenomeno dei prestiti per progetti espositivi: nel solo anno 2009 in Italia sono state movimentate oltre 20.000 opere (se si escludono il patrimonio librario ed archivistico) per la partecipazione a circa 2.000 progetti espositivi a livello nazionale ed internazionale in ambito storico artistico ed archeologico. Solo in



Italia ogni anno vengono allestite più di 1.600 mostre. A livello europeo è prevista la predisposizione di un prontuario di raccomandazioni, iniziativa alla quale il Governo intende contribuire. Tale iniziativa ha per obiettivo il miglioramento dei processi e dei meccanismi di valutazione delle opere e degli oggetti d’arte al fine di promuovere l’applicazione degli schemi di garanzia di Stato, la semplificazione dei processi di valutazione del rischio e procedure di trasporto più affidabili e meno costose.

Con riferimento alle iniziative in favore delle **industrie culturali e creative (ICC)** stiamo collaborando alla predisposizione di un apposito manuale per le politiche in materia, che include analisi, proposte di indicatori ed esempi di buone pratiche. È prevista inoltre un’iniziativa di sensibilizzazione su scala europea, al fine di promuovere l’integrazione della cultura nelle politiche di sviluppo regionale e locale e di sostenere strategie di specializzazione intelligente. Il Piano di lavoro per il 2012-2013 prevede lo svolgimento di tale iniziativa a scala europea, in occasione della quale verrà presentato il *Manuale sulle politiche*. Nel 2012 verrà inoltre sviluppata la tematica “*Strategie di esportazione delle ICC e di sostegno all’internazionalizzazione*” per individuare le buone prassi in materia di sostegno all’internazionalizzazione e all’esportazione delle ICC.

#### 11.1.2 Iniziative in materia di ricerca applicata al patrimonio culturale

Tra le iniziative di punta nelle quali il Governo è attualmente impegnato si segnalano in particolar modo quelle che si iscrivono nel processo di costruzione e condivisione a livello europeo di uno spazio comune di ricerca in materia di patrimonio culturale.

**Net-Heritage**, è un’iniziativa coordinata dall’Italia che coinvolge 14 Stati membri e oramai conclusa. L’iniziativa è incentrata sul tema della ricerca applicata al patrimonio culturale tangibile e ha lo scopo di identificare priorità strategiche comuni ai vari Stati membri e a promuovere l’integrazione tra le diverse aree della ricerca applicata al patrimonio culturale. Uno dei risultati recenti più interessanti è stata l’identificazione di 12 aree di ricerca “ad alta priorità” condivise da tutti i paesi partecipanti al progetto.

**Joint Programming Initiative (JPI) “Cultural Heritage and Global Change: a New Challenge for Europe”**, è un’iniziativa cui hanno aderito 17 Stati membri come partner e 8 come osservatori, ed è anch’essa coordinata dall’Italia. L’iniziativa fa della ricerca sul patrimonio culturale una priorità per i diversi programmi nazionali e pone le basi per l’individuazione di azioni congiunte per la salvaguardia del patrimonio culturale dagli effetti dei cambiamenti climatici, dai danni derivanti da catastrofi naturali, dalle pressioni e da altri rischi antropici nonché per la sua valorizzazione nel quadro delle politiche di sviluppo territoriale. In questo contesto sono già stati individuati alcuni ambiti comuni di ricerca.

Le iniziative per la **digitalizzazione del patrimonio culturale** rappresentano altresì uno specifico ambito di ricerca della JPI, inteso quale sfida per la conservazione e la trasferibilità dei contenuti culturali e che rientra anche nella cornice definita da *Europeana*, portale europeo del patrimonio culturale digitale, all’interno della quale sono confluite diverse iniziative realizzate nel corso dell’ultimo decennio. Nell’ambito del Settimo Programma Quadro, l’Italia coordina anche il progetto DC-NET (*Digital Culture heritage NETWORK*) allo scopo di sviluppare e rafforzare il coordinamento dei programmi di ricerca pubblica tra i Paesi europei nel settore del patrimonio culturale digitale.

### 11.1.3 Altre iniziative nell'ambito dell'Agenda europea per la cultura

Intorno agli obiettivi dell'agenda europea per la cultura si articolano le molte iniziative di politica culturale avviate a livello europeo, e nelle quali il nostro Paese è presente spesso con un ruolo di protagonista. Tra queste segnaliamo, per l'anno in corso:

- Capitale Europea della Cultura, che l'Italia ospiterà nel 2019. Entro la fine dell'anno sarà pubblicato il bando nazionale per la raccolta delle candidature.
- Focus Point Marchio Europeo, che favorisce la diffusione dell'Azione dell'Unione "Marchio del Patrimonio Europeo" (*European Heritage Label*). Per il 2012 la priorità consiste nella diffusione della conoscenza dell'Azione e nella promozione dei suoi obiettivi.
- *Cultural Contact Point* – CCP (Punto di contatto nazionale per il Programma Cultura 2007-2013) per la promozione e diffusione del Programma Cultura in ambito nazionale. In particolare per il 2012 il CCP si propone di offrire concreta assistenza ai possibili beneficiari nazionali e promotori di progetti.
- *Europe for Citizens Point* – ECP (Punto di Contatto Nazionale per il Programma "Europa per i Cittadini") per la diffusione, sul territorio nazionale, del Programma "Europa per i Cittadini". In particolare durante il 2012, l'ECP si propone di promuovere la conoscenza dei bandi europei sostenuti dal Programma "Europa per i Cittadini", di favorire la partecipazione, tra gli altri, di municipalità, autorità locali e regionali, organizzazioni della società civile, università, valorizzando i risultati conseguiti dai progetti italiani risultati vincitori.

Nel 2012 il Governo sarà inoltre impegnato, nell'ambito della Consulta per gli itinerari storici, culturali e religiosi, a rendere più efficiente la rete amministrativa dei singoli itinerari con gli strumenti messi a disposizione in sede europea.

Si segnala infine che, a seguito della dichiarazione congiunta UE-Cina del 22 ottobre 2007, il 2012 è stato designato come l'Anno del dialogo interculturale tra Unione europea e Cina, con l'obiettivo di promuovere e rafforzare la comprensione reciproca attraverso gli scambi culturali ed una cooperazione strutturata tra le istituzioni ed organizzazioni culturali cinesi e le istituzioni europee, in particolare nei settori dello spettacolo, della musica, dell'audiovisivo, del patrimonio culturale, nonché in materia di traduzione e la pubblicazione.

## 11.2 Turismo

La Comunicazione della Commissione Europea del 30 giugno 2010 dal titolo "*L'Europa prima destinazione turistica mondiale – un nuovo quadro politico per il turismo europeo*", indica nel turismo un'industria con caratteristiche ed esigenze proprie, che richiedono interventi specifici. A fronte delle sfide e delle opportunità che si aprono per il comparto in questa fase, la Commissione ha definito un **quadro d'azione per il turismo europeo**, articolato in 21 linee operative, che si sviluppa lungo le seguenti linee direttrici:

- stimolo alla competitività e all'innovazione dell'industria del turismo UE;
- promozione di un turismo sostenibile, responsabile e di qualità;

- consolidamento dell’immagine e della visibilità dell’Europa come insieme di destinazioni turistiche sostenibili e di qualità;
- integrazione dello sviluppo del turismo nelle politiche e negli strumenti finanziari UE, massimizzandone il potenziale.

Nel corso del 2012 il Governo intende intensificare le azioni intese ad attuare la nuova strategia europea per il turismo, tenendo presenti gli obiettivi nazionali. Il quadro di riferimento proposto dalla Commissione nella suddetta Comunicazione, e approvato dal Consiglio Competitività del 12 ottobre 2010, ha posto le basi per promuovere il rilancio dell’Europa – e quindi anche dell’Italia – come destinazione turistica mondiale.

In tale contesto occorre dare concreta attuazione agli accordi sottoscritti dal nostro Paese in vista di una più efficace cooperazione con i paesi più vicini - Francia e Spagna – e i cui principali obiettivi sono: promuovere i prodotti multinazionali integrati sui mercati emergenti; utilizzare gli itinerari culturali transeuropei riconosciuti dal Consiglio d’Europa al fine di diversificare l’offerta europea di qualità; potenziare i flussi turistici tra Sud America ed Europa; promuovere un’efficace attività di destagionalizzazione del turismo.

Il Governo, inoltre, continuerà a seguire l’evoluzione del processo che punta a definire un **marchio di qualità europeo per il turismo**, allo scopo di aumentare la fiducia dei consumatori e di incoraggiare le imprese ad offrire servizi di qualità. Oltre a considerare azioni specifiche per il comparto turistico, per le quali sarà necessario che l’UE assicuri adeguati strumenti finanziari nel prossimo Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020, sarà importante adoperarsi per la promozione di un turismo sostenibile e competitivo e per iniziative intese ad integrare maggiormente il turismo nelle diverse politiche (quali affari sociali, formazione professionale, innovazione, cultura, ambiente, trasporti, sviluppo regionale, protezione dei consumatori), come peraltro evidenziato nel programma delle Presidenze polacca-danese-cipriota.

Sul piano dell’attività legislativa, vanno segnalate l’annunciata revisione della **direttiva sui pacchetti di viaggio** (direttiva 90/314/CEE), sulla quale la Commissione ha aperto una consultazione, e la revisione della **direttiva sulle qualifiche professionali** (direttiva 2005/36/CE), che si applica anche alle professioni turistiche (guide turistiche, accompagnatori turistici e direttori tecnici di agenzia di viaggi e turismo). Considerata l’importanza del settore turistico nel nostro Paese, il Governo intende seguire tali sviluppi con la dovuta attenzione, anche sollecitando gli operatori del settore a rendere noto il loro punto di vista.

## 12. FISCALITÀ E DOGANE

### 12.1 Principali sviluppi in materia di fiscalità

In materia di fiscalità diretta, com'è noto, la normativa dell'Unione europea lascia ampia discrezionalità agli Stati membri nella definizione dei propri sistemi impositivi, che riflettono valori, tradizioni ed specificità nazionali. Valgono, tuttavia, i vincoli di osservanza del diritto dell'Unione.

Vari strumenti di *soft law* sono stati introdotti per promuovere un maggiore di coordinamento delle politiche di tassazione e vi sono state diverse proposte della Commissione per giungere a norme comuni in alcune aree che appaiono particolarmente importanti per il buon funzionamento del mercato interno. Tra queste si richiama in particolare la proposta di direttiva relativa alla creazione di una **base imponibile comune consolidata per l'imposta sulle società** (*Common Consolidate Corporate Tax Base*). Il Governo intende prestare grande attenzione alla questione della maggiore armonizzazione fiscale, soprattutto nell'area euro, che assume particolare rilevanza nell'attuale contesto di crisi.

La fiscalità indiretta, invece, è oggetto di armonizzazione europea, in considerazione degli impatti sulla libera circolazione delle merci e la libera prestazione dei servizi. Infatti la disparità di aliquote e di regimi d'imposizione possono essere fonte di distorsione della concorrenza tra gli Stati membri nell'ambito del mercato interno. Sono dunque disciplinate dal diritto dell'Unione europea, in particolare, l'imposta sul valore aggiunto e le accise.

Al riguardo, va segnalato l'ampio dibattito in corso a livello europeo sulla **riforma dell'IVA**, avviato nel 2010 con un Libro Verde e seguito nel 2011 da un Libro Bianco, dal quale scaturiranno prevedibilmente iniziative legislative tra il 2012 e il 2014, al fine di rendere il sistema dell'IVA più semplice, affidabile ed efficiente. In materia di accise, proseguirà la trattazione, come tema prioritario, della direttiva 2003/96/CE, che ristruttura il quadro normativo concernente la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità.

Si segnala altresì che nel corso del 2012 saranno definite le modalità di applicazione della direttiva 2011/16 sulla **cooperazione amministrativa in materia di imposte dirette**, che entrerà in vigore nel 2013. Particolare attenzione verrà rivolta alla definizione delle modalità di scambio automatico obbligatorio di informazioni delle categorie di reddito e capitale indicate nella suddetta direttiva.

Con riferimento alle azioni esterne, si dovrà procedere all'individuazione delle autorità rispettivamente competenti in materia di assistenza amministrativa e di assistenza giudiziaria, con l'obiettivo di assicurare piena operatività all'accordo fra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da un lato, e la Confederazione svizzera, dall'altro, contro la frode e ogni altra attività illecita che leda i loro interessi finanziari, firmato a Lussemburgo il 26 ottobre 2004.

Nei paragrafi che seguono sono forniti elementi di maggiore dettaglio sui singoli dossier.

## 12.2 Fiscalità indiretta

Nel corso del 2012 verranno esaminati numerosi ed importanti dossier in materia di fiscalità indiretta, e proseguirà il dibattito sulla riforma dell’IVA, a quarant’anni dalla sua introduzione nell’UE.

### 12.2.1 Dibattito sulla riforma dell’IVA

La Commissione, come sopra evidenziato, ha infatti lanciato una consultazione pubblica sul Libro Verde sul futuro dell’IVA, a seguito della quale si è svolto un intenso dibattito fra amministrazioni e imprese (avviato con la conferenza internazionale sull’IVA del 6 maggio 2011 a Milano e proseguito nei diversi incontri del Gruppo sul Futuro dell’IVA con le delegazioni degli Stati membri e negli altri forum con gli operatori economici e con l’OCSE) che ha condotto nel dicembre 2011 alla pubblicazione della Comunicazione **“Verso un sistema dell’IVA più semplice, solido ed efficiente adattato al mercato unico”**. Obiettivo del dibattito è stato quello di delineare le caratteristiche fondamentali di un futuro sistema UE dell’IVA, in grado di continuare a svolgere la funzione di generatore di entrate accrescendo al tempo stesso la competitività dell’Unione, nonché di individuare i settori di azione prioritari per i prossimi anni.

Le numerose iniziative legislative programmate saranno cadenzate in un arco temporale di tre/quattro anni, tenendo conto del loro grado di fattibilità tecnica e politica. Per rendere il sistema funzionale al mercato interno sarà rivisto il trattamento delle transazioni intra UE, con la definitiva conclusione del “periodo transitorio” e l’adozione del principio di tassazione a destinazione. Maggiore efficienza e neutralità, inoltre, dovrebbero in particolare essere realizzate attraverso misure volte ad ampliare la base imponibile dell’imposta, quali la riduzione delle attuali esenzioni (ad esempio quelle attualmente previste per i servizi resi da enti pubblici e organizzazioni senza scopo di lucro), la riduzione delle aliquote ridotte, la razionalizzazione di talune deroghe esistenti, la riduzione degli oneri amministrativi e dei costi di conformità. Infine, la realizzazione di un sistema IVA più efficace e a prova di frode dovrebbe poggiare, oltre che sulla effettiva ed efficace attuazione delle iniziative già adottate negli anni scorsi nel quadro della strategia europea antifrode, sul miglioramento dei metodi di riscossione e accertamento dell’imposta, beneficiando anche delle opportunità offerte dallo sviluppo delle nuove tecnologie informatiche.

Con riferimento al Libro verde sul futuro dell’IVA, la Camera dei Deputati - VI Commissione - ha fornito atti d’indirizzo al Governo (documento XVIII n. 51 approvato il 18 ottobre 2011). Inoltre, la Camera (XIV Commissione Politiche dell’Unione europea) ha anche espresso parere favorevole al Consiglio UE sul Libro Verde sul futuro dell’IVA. L’Italia ha manifestato, in avvio di negoziato in sede consiliare, un generale apprezzamento per il programma di azione delineato dalla Commissione, le cui misure sono in larga parte coerenti con esigenze e interessi nazionali. La spinta alla semplificazione è, infatti, una richiesta costante degli operatori nazionali, così come il miglioramento dell’efficienza dell’imposta e il recupero del gettito IVA rappresentano una priorità politica di governo. L’Italia si è anche espressa in modo favorevole sul mantenimento del sistema di tassazione all’origine, ritenuto più funzionale al mercato interno e semplice per gli operatori. Inoltre, tenuto anche conto delle esigenze di consolidamento fiscale, l’Italia si esprimerà nel corso dei negoziati a

favore di un allargamento della base imponibile IVA attraverso l'eliminazione per tutti gli Stati membri di talune agevolazioni (esenzioni, aliquote ridotte e deroghe). Quanto alle iniziative da attendersi come seguito più immediato della Comunicazione, è verosimile che nel primo semestre del 2012 le prime proposte legislative riguarderanno la revisione del regime di esenzione dei servizi pubblici e di interesse generale (tema già da diversi anni sotto la lente dei servizi della Commissione) e l'introduzione di un meccanismo di reazione rapida alle frodi. Nel 2014 la Commissione dovrebbe presentare una proposta legislativa relativa al regime definitivo di tassazione degli scambi intra-UE.

Altre iniziative riguarderanno prevedibilmente il collegamento del sistema IVA con l'eventuale introduzione di una nuova risorsa propria IVA, la verifica delle disposizioni della direttiva IVA obsolete (piccole imprese e IVA di gruppo), la revisione delle norme sul diritto a detrazione, la garanzia di parità di trattamento tra fornitori UE e extra-UE (es. piccole spedizioni, vendite via intranet).

### 12.2.2 Imposta comune sulle transazioni finanziarie

Sempre in tema di fiscalità indiretta, la Commissione europea ha, inoltre, presentato nel settembre 2011 una proposta volta a introdurre un **sistema comune d'imposta sulle transazioni finanziarie** da applicare a tutte le transazioni di strumenti finanziari tra enti finanziari per le quali almeno una controparte della transazione sia stabilita nel territorio dell'UE. Lo scambio di azioni e obbligazioni sarebbe tassato con un'aliquota dello 0,1%, mentre per i derivati l'aliquota sarebbe dello 0,01%. Sono escluse le transazioni con la BCE e le banche centrali nazionali, con l'EFSF e con le organizzazioni internazionali riconosciute dagli Stati membri. Sono altresì esclusi i titoli di Stato collocati nel mercato primario. La Commissione ha proposto che l'imposta entri in vigore il 1° gennaio 2014. Si tratta di una nuova forma di gettito a carico del settore finanziario volta a migliorare il funzionamento del mercato interno (evitando la frammentazione dovuta all'applicazione di diverse tipologie di imposte nazionali di questo tipo) e a disincentivare le transazioni a carattere speculativo. La proposta mira altresì alla creazione di una nuova risorsa propria per il finanziamento del bilancio dell'Unione. La Commissione europea auspica una tassazione delle transazioni finanziarie il più possibile armonizzata su scala globale per ridurre i rischi di delocalizzazioni al di fuori dell'UE e per garantire una maggiore stabilità dei mercati finanziari internazionali. La proposta è stata oggetto d'esame nel corso del 2011 e le prime discussioni hanno mostrato un interesse per la proposta da parte di tutti i Paesi dell'area Euro. La Camera dei Deputati (XIV Commissione Politiche dell'Unione europea) il 29 novembre 2011 ha ritenuto conforme al principio di sussidiarietà la proposta di direttiva in argomento.

Il Governo italiano ha lanciato una consultazione pubblica sulla proposta (attraverso il sito internet del Ministero dell'economia e delle finanze), conclusasi il 30 novembre 2011, e sono stati valutati i possibili impatti a livello nazionale. L'Italia in sede consiliare sta sostenendo gli obiettivi della proposta, pur evidenziando la necessità di ulteriori discussioni tecniche su taluni aspetti. In particolare si rende opportuno approfondire l'impatto economico dell'imposta, specialmente per quanto concerne gli effetti sui costi di finanziamento per governi, famiglie ed imprese. Si ribadisce, inoltre, la preferenza per una soluzione a 27 Stati membri e si osserva che le difficoltà di introduzione dell'imposta su scala globale non devono, comunque, condurre alla paralisi dell'iniziativa. Occorre, peraltro, ricordare l'esempio della direttiva sulla tassazione del risparmio, contrastata in un primo tempo da diversi Stati

membri e diventata poi elemento essenziale del quadro normativo europeo ed internazionale in materia di contrasto all'evasione fiscale internazionale. La Presidenza danese porterà avanti la discussione a livello tecnico sulla proposta con l'obiettivo di riferire al Consiglio Ecofin entro la fine del primo semestre 2012.

### 12.2.3 Tassazione dell'energia

In tema di revisione della **direttiva 2003/96/CE sulla tassazione dell'energia** la Commissione ha presentato ad aprile 2011 una proposta che prevede l'introduzione di una precisa distinzione tra la tassazione dell'energia collegata alle emissioni di CO<sub>2</sub> e la tassazione dell'energia basata sul contenuto energetico dei prodotti. Viene esteso, inoltre, per quanto riguarda la tassazione legata al CO<sub>2</sub>, l'ambito di applicazione ai prodotti energetici che in linea di principio rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 2003/87/CE. Contestualmente è prevista un'esenzione obbligatoria dalla tassazione legata al CO<sub>2</sub> per le attività che rientrano nel sistema di scambio di quote di emissioni UE (*Emission Trading Scheme* - ETS). Si propone, altresì, la revisione dei livelli minimi di imposizione per garantire che riflettano il potere calorifico netto in modo uniforme per le diverse fonti di energia, prevedendo eventualmente periodi transitori, nonché norme secondo le quali, nel fissare i livelli minimi di tassazione nazionali, gli Stati membri devono riprodurre il rapporto esistente tra i livelli minimi di imposizione fissati nella direttiva per le diverse fonti di energia. È anche eliminata la facoltà per gli Stati membri di applicare un trattamento fiscale distinto per il gasolio usato come carburante per usi commerciali o per usi non commerciali, e razionalizzato il regime delle esenzioni e delle riduzioni facoltative.

L'Italia, pur senza manifestare una radicale opposizione, ha formulato riserve sulla proposta, in particolare in merito alla rigidità del nuovo calcolo della tassazione basato esclusivamente sulla componente CO<sub>2</sub> ed energetica dei prodotti e al meccanismo di concatenazione delle aliquote, nonché all'abolizione di alcune agevolazioni (in considerazione delle ulteriori componenti ambientali, di salute e benessere).

La Presidenza danese intende dare nuovo impulso alle discussioni, in particolare, in tema di concatenazioni delle aliquote (mantenendo la concatenazione solo per l'elemento CO<sub>2</sub>, e lasciando agli Stati la facoltà di fissare l'elemento energia al di sopra delle aliquote minime europee); nuova valutazione sull'interazione tra quote e tassazione per il trattamento fiscale dei combustibili soggetti a quote ETS; revisione della tassazione sui biocarburanti rendendo facoltativo lo sgravio legato all'elemento energia. L'Italia ha manifestato apertura rispetto all'approccio della Presidenza danese, pur richiedendo comunque lo stralcio dalla proposta della concatenazione delle aliquote. In tema di interazione tra ETS e tassazione, diversi Stati hanno sollevato preoccupazioni per l'inclusione nel campo di applicazione della direttiva di taluni settori oggi esenti, che potrebbero essere penalizzati rispetto a quelli cui si applica il sistema delle quote, nonché sugli oneri amministrativi derivanti dalla proposta della Commissione.

In merito alla proposta di revisione della direttiva 2003/96/CE, in applicazione del principio di sussidiarietà e proporzionalità, il Senato della Repubblica ha espresso un parere al Consiglio UE con Risoluzione della 14a Commissione - doc. XVIII-bis n. 42 approvata il 22 giugno 2011 e comunicata alla Presidenza del Consiglio UE il 29 giugno 2011.

#### 12.2.4 Esenzioni e deroghe IVA

Le proposte di direttiva e di regolamento sui **servizi finanziari e assicurativi**, che risalgono al 2007, hanno l'obiettivo di chiarire e aggiornare le definizioni dei servizi che sono esenti dall'IVA, al fine di garantire un'interpretazione coerente nell'UE. Le proposte sono state ampiamente discusse in sede consiliare sin dal 2008, giungendo a un buon livello di compromesso su talune definizioni dei servizi esenti. L'originaria proposta della Commissione prevedeva anche altre misure volte a ridurre l'onere dell'IVA indetraibile per le imprese finanziarie, quali l'opzione per la tassazione dei servizi B2B (Business to Business) e un meccanismo di condivisione dei costi transfrontalieri. Tali misure sono state poi stralciate nel corso dei negoziati. Il Consiglio Ecofin nel giugno 2011 ha preso atto dello stato dei lavori e approvato gli orientamenti sul prosieguo dei negoziati, i quali dovranno tenere debitamente conto, da un lato, della necessità di garantire condizioni di parità tra operatori finanziari e tra Stati membri e di rafforzare la competitività generale del settore finanziario e assicurativo dell'Unione europea e, dall'altro, dell'incidenza sul bilancio. Sono state successivamente oggetto di dibattito alcune questioni rimaste aperte (cessione di portafogli di contratti di assicurazione e riassicurazione, esternalizzazione, gestione di fondi di investimento e prodotti finanziari derivati), sulle quali è stato conseguito un generale consenso finalizzato alla prosecuzione dei lavori per un accordo in tempi brevi, senza attendere l'esito dei lavori sulla direttiva relativa alle transazioni finanziarie e sulla strategia IVA. Il dossier sarà dunque trattato con priorità nel corso del semestre di Presidenza danese.

Per quanto concerne la proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento di esecuzione 282/2011 (che prevede norme vincolanti relative all'applicazione di alcune disposizioni della **direttiva IVA** e conferisce certezza giuridica ad una serie di orientamenti non vincolanti adottati dal Comitato IVA a partire dal 1977), essa riguarda in particolare il regime speciale dello sportello unico per i soggetti passivi non stabiliti che forniscono servizi di telecomunicazione, servizi di teleradiodiffusione o servizi elettronici a persone che non sono soggetti passivi, previsto dall'art. 5 della direttiva 2008/8/CE. Tenuto conto che il vigente regolamento 282/2011 non prevede alcuna misura di attuazione di tali disposizioni, che entreranno in vigore nel 2015, la Commissione ritiene necessario adeguare con la massima tempestività detto regolamento, al fine di introdurre norme vincolanti relative all'applicazione delle corrispondenti disposizioni della direttiva IVA. Il Consiglio potrebbe adottare presumibilmente la proposta per consentire alla Commissione e agli Stati membri di convenire le specifiche funzionali e tecniche dei sistemi informatici che devono essere realizzati per l'applicazione di tali regimi speciali. Sono comunque stati già avviati tavoli tecnici per la realizzazione entro il 2015 da parte degli Stati membri dei sistemi informatici.

Particolare attenzione è, altresì, rivolta al tema delle **deroghe IVA**. In merito, si evidenzia la deroga "*reverse charge* prodotti elettronici", riferita alla decisione di esecuzione del Consiglio 2010/710/UE che autorizza la Germania, l'Italia e l'Austria a introdurre una misura particolare di deroga all'articolo 193 della direttiva 2006/112/CE e che modifica la Decisione 2007/250/CE al fine di prorogare il periodo di validità dell'autorizzazione concessa al Regno Unito. In deroga all'articolo 193 della direttiva 2006/112/CE, l'Italia è autorizzata a designare quale debitore dell'IVA il soggetto passivo destinatario di una cessione dei seguenti beni: a) telefoni cellulari, concepiti come dispositivi fabbricati o adattati per essere connessi a una rete munita di licenza e funzionanti a frequenze specifiche, con o senza altro utilizzo; b) dispositivi a circuito integrato quali microprocessori e unità centrali di elaborazione prima



della loro installazione in prodotti destinati al consumatore finale. La Decisione 2010/710/UE scade alla data di entrata in vigore delle norme dell’Unione che autorizzano tutti gli Stati membri ad adottare misure che derogano all’articolo 193 della direttiva 2006/112/CE, e al più tardi il 31 dicembre 2013.

Con riferimento alle misure di deroga relative alla cessione di quote di emissione di gas a effetto serra, si segnala l’introduzione di un meccanismo facoltativo di applicazione con la direttiva 2010/23/UE del Consiglio, recante modifica della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune di imposta sul valore aggiunto, per quanto concerne l’applicazione facoltativa e temporanea del meccanismo dell’inversione contabile alla prestazione di determinati servizi a rischio di frodi. La direttiva 2010/23/UE citata, di natura facoltativa, non prevede un termine di recepimento, ma stabilisce che tale meccanismo facoltativo potrà essere utilizzato solo fino al 30 giugno 2015 e per un periodo minimo di due anni. Si prevede, inoltre, un monitoraggio da parte della Commissione sull’applicazione della direttiva stessa. A tale fine, sono introdotti una pluralità di obblighi informativi a carico dello Stato Membro.

La Camera dei Deputati – VI Commissione, nel corso dell’esame del Libro verde sul futuro dell’IVA, COM(2010)695 definitivo (doc. XVIII n. 51 – documento finale, a norma dell’articolo 127 del regolamento, approvato il 18 ottobre 2011), ha invitato il Governo ad adoperarsi nelle competenti sedi decisionali dell’Unione europea affinché si valuti la possibilità di estendere il meccanismo dell’inversione contabile (c.d. *reverse charge*), nel quale gli obblighi di assolvimento dell’imposta ricadono sul cessionario e non sul cedente, a tutti i settori ad alto valore aggiunto e ad alto rischio di frode, al fine di eliminare una delle circostanze che maggiormente aumentano il rischio di evasione, costituita dal trasferimento di somme di denaro a titolo di IVA in tutti i passaggi intermedi.

Nel corso del 2012 è previsto il monitoraggio delle misure specifiche adottate a seguito della deroga al fine di adempiere gli obblighi di informazione alla Commissione, per controllare il funzionamento della stessa. Ai fini di un’eventuale proroga, verosimilmente di difficile ottenimento in considerazione delle difficoltà incontrate per l’autorizzazione originaria richiesta nel 2007, l’istruttoria interna dovrebbe essere avviata entro la fine del 2012, tenendo conto che i tempi di istruttoria della Commissione sono di circa otto mesi dal ricevimento della richiesta. A tale riguardo, si segnala comunque che la direttiva 2010/23/UE consente agli Stati membri di applicare, sia pure per un periodo limitato di tempo, il meccanismo dell’inversione contabile alle operazioni che comportano cessioni di beni o prestazioni di servizi imponibili effettuate nell’ambito del sistema per lo scambio di emissioni di gas a effetto serra, appunto al fine di combattere in tale settore le frodi IVA. Sulla questione specifica delle misure di deroga relative alla cessione di quote di emissione di gas a effetto serra, nel corso del 2012, verrà monitorata l’eventuale adozione della norma nazionale che introduce tale meccanismo, anche al fine di adempiere ai suddetti obblighi informativi.

#### 12.2.5 Cooperazione amministrativa nel settore delle accise

In materia di cooperazione amministrativa nel settore delle accise, si prevede l’approvazione, in sede di Consiglio, di un nuovo regolamento che sostituirà l’attuale regolamento del Consiglio 2073/2004. L’obiettivo della proposta è quello di adeguare la disciplina normativa di settore alle possibilità offerte dalla creazione del **sistema di informatizzazione dei movimenti e dei controlli dei prodotti soggetti ad accisa** (EMCS - *Excise Movement and Control System*), delineando una base giuridica più chiara e consentendo di sostituire le

attuali procedure manuali o semiautomatizzate. La proposta mira, infatti, a definire in modo più chiaro i diritti e gli obblighi degli Stati membri e della Commissione nel settore considerato. Tale approccio dovrebbe permettere di instaurare e promuovere una cooperazione rafforzata fra gli Stati membri e di allineare la legislazione alle disposizioni recentemente adottate in materia di cooperazione amministrativa nel settore dell'IVA e dell'imposizione diretta, ponendo le basi per una modernizzazione dell'attuale quadro comune di assistenza amministrativa tra gli Stati membri. Il regolamento riguarderà esclusivamente la cooperazione amministrativa e non investirà il ravvicinamento delle legislazioni nazionali concernenti la gestione dei movimenti di prodotti soggetti ad accisa o la tassazione di tali prodotti, che sono già disciplinate da altri atti normativi. Si sono tenute nel 2011 diverse riunioni sull'argomento, e si prevede che i lavori proseguiranno nell'ambito del Consiglio anche corso del 2012.

## 12.3 Fiscalità diretta

### 12.3.1 Base imponibile comune per l'imposta sulle società

In materia di fiscalità diretta, si richiama l'attenzione sulla proposta di direttiva relativa a **una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (CCCTB)**, presentata dalla Commissione europea nel marzo 2011 in esito ad un lungo lavoro di progettazione avviato nel 2004, al quale hanno partecipato tutti gli Stati membri. La proposta intende rimuovere alcuni ostacoli fiscali che impediscono lo sviluppo del mercato interno, derivanti, in primo luogo, dall'esistenza di 27 regimi fiscali diversi cui devono adeguarsi le società che operano nell'UE, sostenendo significativi costi amministrativi. La proposta, inoltre, è finalizzata alla eliminazione del rischio di doppia imposizione internazionale e alla riduzione delle opportunità di "pianificazione fiscale" da parte delle società. Si sono già tenuti nel 2011 alcuni incontri in sede tecnica, in particolare in merito alla base imponibile societaria.

Le Commissioni 14a del Senato e XIV della Camera dei Deputati hanno espresso parere favorevole rispettivamente in data 20 aprile e 4 maggio 2011 con riferimento alla conformità della proposta di direttiva al principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea.

Non vi è stato alcun passaggio politico al Consiglio Ecofin della proposta di direttiva ed il Governo non ha ancora manifestato la propria posizione sul progetto in questione. La Presidenza danese prevede l'avanzamento dei lavori a livello tecnico, con l'obiettivo di un passaggio politico. L'approccio negoziale italiano sarà improntato, in sede tecnica, al contenimento di possibili effetti di negativi sul gettito nazionale.

### 12.3.2 Tassazione dei redditi da risparmio

Per quanto riguarda la proposta di modifica della direttiva 2003/48/CE in materia di **tassazione dei redditi da risparmio**, presentata dalla Commissione nel novembre 2008, essa prevede l'ampliamento del campo di applicazione oggettivo della direttiva, attraverso l'estensione a tipologie di prodotti finanziari equiparabili a forme di investimento nonché a tutti i veicoli di investimento collettivo. La proposta prevede inoltre l'estensione del campo di applicazione soggettivo della direttiva per evitare aggiramenti delle norme attuali da parte degli investitori (ad esempio mediante interposizione di entità

giuridiche, quali i trust, tra agente pagatore e beneficiario effettivo). La proposta non apporta modifiche al sistema della ritenuta, applicato - in deroga al meccanismo generale dello scambio automatico di informazioni - da Austria e Lussemburgo (nell’UE) e da cinque Paesi terzi (Andorra, Liechtenstein, Monaco, San Marino, Svizzera), con l’aliquota del 35% (a regime dal 1° luglio 2011). Connesso alla proposta di modifica della direttiva è la proposta di mandato negoziale per la revisione degli accordi con i Paesi terzi legati all’UE da accordi sulla tassazione del risparmio, presentata dalla Commissione nel giugno 2011, che mira ad adeguare le intese esistenti con tali Paesi con l’obiettivo di garantire l’equivalenza con le disposizioni contenute nella proposta di modifica della direttiva risparmio.

L’Italia ha richiesto integrazioni tenendo conto degli esiti del rapporto di “*due diligence*” sull’applicazione della direttiva in argomento. In particolare sono state presentate da parte italiana alcune proposte di rafforzamento del sistema di controllo e sanzionatorio nonché in materia di trust. Per quanto riguarda il mandato a negoziare della Commissione con i Paesi terzi, l’Italia ha suggerito l’introduzione della clausola dello scambio di informazioni a richiesta, in linea con lo standard OCSE più aggiornato. Verrà inoltre posta attenzione all’inclusione dei suggerimenti in tema di efficacia ed effettività rappresentati da parte italiana anche a seguito di quanto emerso dal rapporto della Commissione.

In materia di **Codice di condotta**, infine, si evidenzia che è stato deciso in sede di Consiglio di avviare consultazioni con la Confederazione elvetica in vista dell’estensione a quest’ultima dei principi del Codice stesso. Al riguardo l’Italia ha chiesto che tali consultazioni tengano conto di tutti i principi in materia e, con particolare riguardo al dossier antiabuso, qualora dovessero emergere proposte di carattere compromissorio, si sosterrà la necessità di soluzioni di *hard law*, che appaiono più in linea con la posizione italiana. Rispetto all’estensione dei principi del Codice di condotta ad altri Paesi, si continuerà a sostenere la necessità che essi debbano applicarsi ai predetti Paesi senza limitazioni.

## 12.4 Dogane

**Sui profili IVA del codice doganale** aggiornato (regolamento CE n. 450/2008) sono previste misure di semplificazione doganale a partire dal 2013, volte a facilitare le transazioni dei soggetti con requisiti di affidabilità e ad armonizzare i controlli doganali a livello europeo. Tali misure, facoltative per le autorità doganali, avranno importanti implicazioni sul calcolo e la riscossione dell’IVA sulle importazioni. In sede di approvazione del nuovo codice doganale, il Consiglio stesso ha sottolineato che l’attuazione dello sdoganamento centralizzato dovrebbe richiedere un aggiustamento in ambito IVA.

Secondo la Commissione il regime dell’IVA all’importazione deve tendere verso un allineamento del regime doganale e quindi verso un sistema centralizzato (sportello unico) per gli adempimenti e la liquidazione dell’imposta. Nel corso del 2010 la questione è stata affrontata su iniziativa della Commissione in seminari e gruppi di lavoro, ed è stata oggetto di una consultazione pubblica. Tenuto conto che entro il 1° gennaio 2013 dovrebbe essere realizzato lo sdoganamento centralizzato, potrebbero essere organizzati nel corso del 2012 altri incontri in ambito UE.

Tra le attività trasversali di **cooperazione e formazione** nel corso del 2012, si prevede la possibile approvazione della proposta di regolamento del Consiglio che

istituisce il nuovo Programma d'azione per la dogana e l'imposizione fiscale nell'Unione europea, per il periodo 2014-2020, denominato FISCUS (presentato dalla Commissione nel novembre 2011). Il Programma, che riunisce i due Programmi europei attualmente esistenti per l'ambito doganale e quello della fiscalità, denominati rispettivamente "Customs 2013" e "Fiscalis 2013", avrà una durata di sette anni a decorrere dal 1° gennaio 2014. Attualmente la prima discussione al tavolo del Consiglio ha visto emergere rilevanti obiezioni rispetto alla fusione dei programmi nonché perplessità sull'aumento degli stanziamenti di bilancio. L'eventuale decisione di lasciare separati i due programmi di cooperazione per i rispettivi ambiti doganale e fiscale potrebbe pertanto comportare il prosieguo dei lavori in sede di Consiglio e di Parlamento europeo, anche nel corso del 2013, in vista della sua adozione e dell'effettivo avvio del nuovo Programma il 1° gennaio 2014.

## CAPITOLO III

### INIZIATIVE E ADEMPIMENTI NEL QUADRO DELLA PARTECIPAZIONE ALL'UNIONE EUROPEA

#### 1. PREVENZIONE E RISOLUZIONE DELLE PROCEDURE D'INFRAZIONE AL DIRITTO UE

Nonostante i progressi registrati negli anni recenti, l'anno 2011 si è chiuso con un numero di procedure d'infrazione pendenti contro l'Italia ancora assai elevato. Le 136 procedure che risultavano aperte al 31 dicembre 2011 sono l'indice del persistere di difficoltà di carattere strutturale in seno alle amministrazioni italiane nella fase di recepimento e di applicazione delle norme europee.

D'altra parte, i mancati recepimenti di direttive e le violazioni del diritto UE rappresentano ormai un altro indicatore del grado di affidabilità del nostro Paese, che misura la capacità di offrire ai cittadini e alle imprese italiane ed europee un contesto favorevole in cui operare, quel "level playing field" che le norme UE mirano a creare.

Ridurre in maniera decisa le procedure d'infrazione rappresenta perciò un'ulteriore importante sfida per il Governo nel 2012. In particolare, il Governo si prefigge come obiettivo la riduzione delle infrazioni a un numero inferiore alle 100 unità entro la fine dell'anno.

Per il 2012 le linee di azione del Governo in materia di infrazioni riguarderanno sia l'attività di prevenzione, sia l'attività di risoluzione delle infrazioni di particolare gravità o pendenti da più lungo tempo.

Elemento cruciale ai fini della prevenzione delle infrazioni sarà il potenziamento dell'attività di verifica preliminare della conformità delle normative nazionali con il diritto europeo. Al riguardo, sarà intensificata l'azione di vigilanza e di stimolo nei confronti delle amministrazioni nazionali, favorendone dove possibile i contatti con la Commissione europea anche nella fase di predisposizione dei progetti normativi.

Un particolare impegno sarà dedicato alla soluzione dei casi aperti per mancato recepimento delle direttive che costituiscono oggi il 28% del totale dei casi pendenti. I risultati negativi registrati nel 2011 nel settore del recepimento delle direttive sono in parte anche il risultato delle difficoltà incontrate nell'approvazione della legge comunitaria per il 2010. Al fine di recuperare i ritardi accumulati, il Governo ha approvato all'inizio del 2012, i disegni di legge comunitaria rispettivamente per il 2011 e per il 2012 con l'obiettivo di poter registrare progressi rilevanti nell'attività di recepimento già entro la fine dell'anno. Sarà dedicata anche particolare attenzione ai casi di recepimento da effettuarsi con atti amministrativi (decreti ministeriali), che registrano oggi ugualmente forti ritardi. Al riguardo, il Governo intende rafforzare l'attività di vigilanza nel rispetto delle scadenze indicate dalle direttive da parte delle singole amministrazioni.

Nella fase di gestione delle procedure di infrazione pendenti sarà, poi, accentuata l'attività di stimolo e coordinamento delle Amministrazioni nazionali coinvolte in ciascun

caso affinché sia assicurato il rispetto delle scadenze indicate dalla Commissione e sia posta in essere l'attività necessaria per giungere alla soluzione di ciascuna infrazione.

Alla luce delle positive esperienze registrate in passato, si intende promuovere in maniera più sistematica l'organizzazione di riunioni-pacchetto con i servizi competenti della Commissione per la trattazione congiunta dei casi relativi ad un certo settore (in particolare ambiente e mercato interno). Tali riunioni si rivelano infatti molto utili per facilitare la mutua comprensione con la stessa Commissione su dossier talvolta anche difficili, facilitando così la ricerca di soluzioni rapide ai casi di violazione del diritto UE.

Sotto questo profilo, il Dipartimento politiche europee è chiamato a svolgere un ruolo significativo anche in ragione della sua posizione di Punto Nazionale di Contatto, tra la Commissione europea e le amministrazioni nazionali, per il sistema EU Pilot, il meccanismo attraverso il quale la Commissione tratta tutti i casi in cui, a seguito di denuncia o per iniziativa d'ufficio, potrebbe essere aperta una procedura d'infrazione ai sensi dell'art. 258 del TFUE.

In questo settore il Governo intende altresì promuovere, a titolo sperimentale, l'organizzazione di riunioni pacchetto "interne", al livello di singole amministrazioni nazionali sui casi di rispettiva competenza. Si tratta di una formula, mutuata dall'esperienza delle riunioni-pacchetto con la Commissione, che potrebbe rivelarsi altrettanto efficace nella prevenzione e risoluzione delle procedure di infrazione.

L'analisi delle procedure di infrazione pendenti alla fine del 2011 rivela infine la presenza crescente di casi giunti ad uno stadio particolarmente avanzato della procedura: quasi il 20% delle procedure (26 su 136) registrano l'avvenuta adozione di una decisione di deferimento dell'Italia in Corte di Giustizia, ovvero l'avvenuta pronuncia di una sentenza di condanna da parte della stessa Corte. Si tratta delle procedure d'infrazione maggiormente esposte al rischio di sanzioni pecuniarie (come noto la prima condanna dell'Italia al pagamento di sanzioni pecuniarie è stata pronunciata il 17 novembre 2011 in un caso di mancato recupero di aiuti di Stato).

Il Governo, per il tramite del Dipartimento per le Politiche europee, intende pertanto dedicare speciale attenzione a tali procedure promuovendo in maniera sistematica riunioni *ad hoc* con le amministrazioni competenti. L'obiettivo sarà di aiutare le amministrazioni a identificare formule di soluzione sostenibili alle procedure d'infrazione, mantenendo parallelamente un dialogo continuo con i competenti servizi della Commissione europea, al fine di verificare la percorribilità delle soluzioni individuate a livello nazionale sul piano della compatibilità con le norme UE.

## **2. TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI E LOTTA CONTRO LA FRODE**

L'Unione e gli Stati membri sono chiamati a combattere contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione stessa mediante misure dissuasive ed efficaci.

Gli Stati membri, inoltre, in base ad un principio di "assimilazione" sancito a norma dell'articolo 325 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, hanno l'obbligo di combattere le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'UE con le stesse misure adottate per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari. I compiti di riscossione delle entrate che finanziano il bilancio UE sono, infatti, attribuiti ai singoli Stati membri e si osserva, inoltre, che i mancati introiti o il percepimento illecito di fondi provenienti dal bilancio UE rappresentano oneri che colpiscono tutti gli Stati membri e i loro cittadini, chiamati ad integrare con ulteriori risorse la dotazione finanziaria dell'Unione depauperata da attività illecite.

In tale quadro, la Commissione europea ha ripetutamente sottolineato l'esigenza di definire una strategia comune, potenziando la stretta e regolare attività di cooperazione per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione già prevista nel Trattato.

Il Governo condivide pienamente l'esigenza di lottare contro l'evasione fiscale e la frode. Gli illeciti nel settore fiscale e l'erogazione di finanziamenti in favore di coloro che non hanno diritto a percepirli gravano di un peso iniquo la collettività, il livello nazionale come a quello dell'Unione europea. Su tali basi, il Governo ha adottato misure rigorose di contrasto all'evasione fiscale e lotta alla frode, tradotte in azioni concrete di rafforzamento dei controlli, recupero delle somme e monitoraggio dei risultati.

Per il 2012, sotto il profilo del coordinamento interno finalizzato al contrasto alle frodi e alle irregolarità nel settore fiscale, della politica agricola comune e dei fondi strutturali, nell'ambito del Comitato per la lotta contro le frodi comunitarie (CO.L.A.F.) istituito presso il Dipartimento delle Politiche Europee, l'attività del Governo riguarderà il potenziamento dell'azione preventiva e di tutela della legalità, anche con il coinvolgimento delle amministrazioni territoriali (a tal proposito sono già stati avviati incontri formativi a livello regionale cofinanziati nell'ambito del Programma Hercule II 2007/2013). Obiettivo primario degli incontri è quello di analizzare i più rilevanti e diffusi fenomeni di irregolarità e frode; approfondire e condividere tutte le buone prassi in materia di controllo con le Autorità regionali; proporre ad altri Paesi europei il peculiare ed efficace modello italiano di prevenzione e contrasto alle frodi; standardizzare le procedure di controllo (anche alla luce delle prerogative poste in capo all'Ufficio europeo per la lotta antifrode - OLAF), per una efficace ed equivalente tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea.

Nell'ambito del suddetto Comitato proseguirà, inoltre, l'attività di parifica dei dati relativi alle irregolarità e frodi notificate alla Commissione europea - OLAF, per la conseguente proposta di chiusura. Sarà, altresì, ulteriormente rafforzato il coordinamento con le Istituzioni europee, in primo luogo Parlamento europeo, Consiglio, Commissione, Corte dei Conti UE, OLAF, Comitato per il coordinamento nel settore della lotta contro le frodi (COCOLAF) e Rete di comunicazione antifrode dell'OLAF (OAFCN).

Per quanto concerne le iniziative legislative, in tema di procedure di controllo si evidenzia la proposta di modifica del Regolamento (CE) n. 1073/1999 relativo alle indagini svolte dall'OLAF e che abroga il Regolamento (Euratom) n. 1074/1999, in esame al Consiglio. Il Governo, al riguardo, si adopererà per l'inserimento della previsione di operazioni

congiunte (in analogia alle operazioni doganali congiunte), effettuate con il coinvolgimento di funzionari delle singole amministrazioni nazionali. Si proporrà, inoltre, l'inserimento di una norma che preveda una rete di punti di contatto nazionali in materia di contrasto alle frodi, tenuto anche conto della necessità di rendere celeri e diretti gli scambi di informazione con l'OLAF e di valorizzare gli strumenti operativi di collaborazione con lo stesso Ufficio.

In merito alle attività specifiche di cooperazione amministrativa in materia di IVA, direttamente connesse al tema della lotta contro la frode (per un esame del tema generale dell'IVA si fa rinvio alla parte relativa alla politica fiscale della presente Relazione), si segnala il regolamento della Commissione, adottato a fine 2011, recante le modalità di applicazione di talune disposizioni del regolamento (UE) n. 904/2010, allo scopo di definire le categorie per lo scambio automatico di informazioni per una più efficace lotta contro le frodi all'IVA transfrontaliera. Il regolamento sarà completamente applicato a decorrere dal 1° gennaio 2015, data di attuazione delle nuove regole IVA concernenti l'istituzione del regime speciale "sportello unico" per talune tipologie di cessioni e acquisizioni di beni e servizi. Con il suddetto provvedimento sono determinate le modalità pratiche che disciplinano la trasmissione di informazioni relative alle norme in materia di fatturazione ed alle aliquote IVA applicabili nell'ambito dei regimi speciali ai soggetti passivi non stabiliti. Sono, altresì, definite le ulteriori informazioni elettroniche codificate per il rimborso dell'IVA ai soggetti passivi non stabiliti nello Stato membro di rimborso, ma in un altro Stato membro, con l'obiettivo di garantire che gli Stati membri si avvalgano efficacemente del sistema di scambio di informazioni. In funzione di una più efficace lotta contro le frodi all'IVA transfrontaliera, sono ridotte a due le categorie per lo scambio automatico di informazioni complementari a quelle ottenute con strumenti più mirati, quale "Eurofisc"<sup>13</sup>. Il regolamento introduce, infine, un nuovo modello per la rilevazione dei dati statistici sulla consistenza dei flussi delle informazioni scambiate tra gli Stati membri.

Sotto il profilo operativo dei controlli e delle misure di dissuasione, si evidenzia che occorrerà recepire nell'ordinamento nazionale tre Decisioni Quadro (2003/577/GAI, 2006/783/GAI, 2006/960/GAI), relative, rispettivamente, all'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio, all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca, nonché alla semplificazione dello scambio di informazioni e *intelligence* tra le autorità degli Stati membri dell'Unione europea.

Si tratterà, comunque, per il 2012 di proseguire nell'efficace attività di tutela degli interessi finanziari pubblici e di lotta alle frodi comunitarie, in cooperazione anche con le regioni.

---

<sup>13</sup> Il Regolamento n. 904/2010 del Consiglio, in materia di cooperazione amministrativa e lotta alle frodi Iva, annovera tra le sue principali novità la creazione di una rete permanente denominata "Eurofisc", in grado di coinvolgere, con un attento e continuo programma di monitoraggio, tutti gli Stati membri.

Il compito principale di tale rete è quello di favorire lo sviluppo di un sistema multilaterale per il contrasto alle frodi, per il coordinamento dello scambio di informazioni e per l'utilizzo di tali informazioni. In particolare, "Eurofisc" non si limita a diffondere modelli di frode già individuati negli Stati membri e buone pratiche amministrative, ma raccoglie anche i dati relativi a fornitori e clienti, mettendoli a disposizione delle autorità fiscali interessate.

Per quanto attiene alla partecipazione italiana alla rete "Eurofisc", essa è assicurata congiuntamente dall'Agenzia delle Entrate, dall'Agenzia delle Dogane e dalla Guardia di Finanza, nella loro qualità di "Servizi di collegamento" ai fini dello scambio di informazioni in materia di cooperazione IVA. Ciò, conformemente alle attribuzioni ed alle forme di coordinamento operativo - la "cabina di regia" - previste dall'articolo 83, commi 5, 6 e 7 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133. L'Italia, si è resa pienamente disponibile, in questa fase di iniziale realizzazione del network, a fornire il proprio qualificato contributo di informazioni.



L'Italia si è, in merito, distinta per i risultati, riconosciuti anche dalla Commissione europea in sede di relazione annuale per l'anno 2010 (presentata nel settembre 2011) sulla Tutela degli interessi finanziari dell'UE - Lotta contro la frode. La Commissione ha evidenziato che i contributi forniti dalle autorità nazionali per la relazione sono notevolmente migliorati rispetto agli anni precedenti grazie all'uso del nuovo sistema di rendicontazione delle irregolarità "IMS" (*Irregularities Management System*), che è ormai entrato a regime in quasi tutti gli Stati membri. I dati statistici indicano che il numero di irregolarità segnalato è aumentato in molti settori, ma tale incremento, ad avviso della Commissione, è verosimilmente riconducibile all'aumento complessivo nel volume e alla rapidità delle segnalazioni da parte degli Stati membri ed è dovuto proprio al miglioramento dell'applicazione del sistema IMS. La Commissione ha rilevato, in proposito, che l'alto numero di irregolarità segnalate da uno Stato membro (come nel caso dell'Italia) non indica necessariamente una maggiore vulnerabilità alle frodi, quanto piuttosto l'esistenza di una concreta strategia antifrode ed un'efficiente struttura organizzativa di controllo<sup>14</sup>. Non a caso, la Commissione formula rilievi su alcuni Stati che, in rapporto all'entità dei fondi utilizzati, segnalano un numero di casi di frode eccessivamente ridotto quale probabile risultato di una minore capacità di scoprire le frodi (ovvero di una loro mancata comunicazione). Il complesso delle strategie antifrode e dei sistemi di controllo pongono, pertanto, il nostro Paese in una posizione di *leader* in ambito europeo per i modelli organizzativi adottati a contrasto di tale fenomeno.

In prospettiva, appare dunque opportuno omogeneizzare l'azione di contrasto in tutta l'Unione europea, anche sulla base delle migliori esperienze italiane, rafforzando il coordinamento in ambito europeo per lo svolgimento di azioni operative congiunte. L'obiettivo è quello di un'azione di contrasto più efficace, soprattutto nei casi di frodi transnazionali complesse, mediante il coordinamento e lo scambio dei dati tra le strutture competenti degli Stati membri, la condivisione delle esperienze operative ed una migliore cooperazione con i Paesi terzi.

---

<sup>14</sup> Riguardo all'elevato numero di segnalazioni effettuate dal nostro Paese, nell'ambito del COCOLAF da parte italiana è stato precisato che spesso l'attività antifrode svolta in Italia potrebbe non trovare corrispondenza in altri Stati membri che, per quanto riguarda almeno i fondi strutturali, effettuano controlli formali e non veri e propri controlli operativi antifrode. In relazione a tale questione è stato richiesto da parte italiana, con il sostegno della Commissione, uno studio condotto a livello UE che permetta di verificare le modalità di indagine svolte dall'Italia e dagli altri Stati membri, al fine di pervenire ad uno standard comune europeo.

### **3. COMUNICAZIONE E INFORMAZIONE SULL'ATTIVITA' DELL'UNIONE**

L'attività di comunicazione istituzionale sull'Unione europea per l'anno 2012 intende soprattutto consolidare le principali azioni già intraprese nel corso del 2011, in particolare quelle che hanno registrato maggior successo tra la cittadinanza. Scopo principale rimane infatti quello di far crescere nell'opinione pubblica, in particolare tra i giovani, la consapevolezza dei diritti e delle opportunità derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, incoraggiando pratiche di partecipazione ed espressioni di cittadinanza attiva attraverso iniziative di informazione e comunicazione innovative.

Le attività di comunicazione per il 2012 avranno ancora come filo conduttore il tema del "costo della non Europa", un tema che appare più che mai rilevante nell'attuale situazione di crisi. Si tratta, in particolare, di evidenziare in qual misura le libertà e i diritti che oggi appaiono in larga misura "scontati" siano il risultato di una costruzione che dura da oltre cinquant'anni, che richiede impegno e dedizione. Si tratta anche di sottolineare l'importanza di avanzare sulla strada dell'integrazione europea per assicurare al nostro continente un futuro di prosperità, libertà e coesione.

A questo filo conduttore saranno ancorate le priorità tematiche individuate sulla base dell'agenda politica dell'Unione europea e della concertazione tra gli attori istituzionali preposti alle attività di informazione e comunicazione a livello nazionale ed europeo, come illustrato più avanti.

Le risorse su cui l'Italia potrà contare derivano soprattutto dal Partenariato di Gestione con la Commissione europea, che consente di disporre di risorse da destinare a iniziative di comunicazione istituzionale sull'Unione europea. Il Partenariato è gestito dal Dipartimento per le Politiche Europee, che è anche l'organismo intermediario per la parte operativa delle azioni, e che collabora a tal fine con il Parlamento europeo e con la Commissione europea, avvalendosi anche del contributo del Ministero Affari Esteri.

L'Italia è da sempre uno degli Stati membri che più si è adoperato per promuovere la comunicazione sul processo di integrazione e per ancorarla all'idea di cittadinanza e partecipazione. Da oltre un quarto di secolo ospita ogni anno le riunioni autunnali del Club di Venezia, costituito dai 27 comunicatori istituzionali degli Stati membri, quelli dei paesi candidati e quelli delle istituzioni europee. Anche se organismo informale del Gruppo informazione del Consiglio, il Club di Venezia è una fonte di scambio di idee e di buone pratiche tra i vari paesi, nonché un utile veicolo di aggiornamento per tutti i comunicatori istituzionali sull'Europa. Anche per il 2012 è confermato l'appuntamento annuale a Venezia dei membri del Club. Sono previsti gruppi di lavoro su varie tematiche: la comunicazione dell'Europa nelle scuole (tema su cui l'Italia è capofila insieme all'Ungheria), il Partenariato di gestione, la comunicazione in situazioni di crisi, l'Europa comunicata attraverso i nuovi media, la *capacity building* del comunicatore pubblico europeo (anche su questo tema l'Italia è capofila con il Regno Unito), la *public diplomacy*.

#### **3.1 Obiettivi della strategia di comunicazione**

Gli obiettivi generali della strategia di comunicazione sono formulati sulla base degli orientamenti espressi dalla Commissione europea, dal Consiglio (attraverso il gruppo informazione), e dal Parlamento europeo, e convalidate

dall'*Interinstitutional Group on Information (IGI)*, il gruppo che riunisce le tre istituzioni. Tali obiettivi possono essere così sintetizzati:

**a) Comunicare al pubblico il significato e il valore dell'essere "cittadini europei", attraverso azioni che promuovano:**

- i valori e dei principi fondanti dell'Unione europea, nonché la conoscenza delle istituzioni europee e del loro funzionamento;
- la consapevolezza dei diritti e doveri dei cittadini europei, e in particolare: i diritti derivanti dalla libera circolazione delle persone, dei servizi, dei capitali e delle merci; i diritti elettorali; il diritto di petizione; il diritto di reclamo al Mediatore europeo; il diritto di protezione consolare nei Paesi extra-UE; il diritto di partecipare al processo democratico attraverso l'iniziativa legislativa europea;
- la comprensione dei meccanismi decisionali europei da parte degli attori istituzionali e degli operatori privati.

**b) Informare il pubblico sull'evoluzione delle principali politiche dell'Unione e incoraggiare la partecipazione al dibattito europeo**

- assicurando informazioni fattuali e aggiornate sulla Strategia Europa 2020, sulle principali iniziative avviate nel quadro della strategia (le sette iniziative "faro", lo Small Business Act, il Single Market Act, ecc.) e sulla governance economica dell'Unione;
- informando il pubblico e gli attori più specificamente interessati sulle consultazioni in corso su importanti iniziative politiche della Commissione.

**c) Informare il pubblico, e soprattutto i giovani, sulle opportunità di lavoro, di impresa, di studio e formazione offerte dalla UE:**

- assicurando informazioni puntuali, semplici e aggiornate sui programmi europei e sulle modalità di accesso a tali programmi, in particolare i programmi di studio, formazione e mobilità rivolti ai giovani.

**d) Portare "più Europa" nella pubblica amministrazione:**

- promuovendo l'informazione e la comunicazione da e verso le amministrazioni pubbliche e gli enti locali sulle attività e la produzione normativa dell'Unione europea;
- assicurando supporto formativo e assistenza tecnica agli operatori pubblici nell'applicazione del diritto europeo;

### **3.2 Priorità tematiche e iniziative del piano di comunicazione 2012**

Il piano 2012 prevede azioni di informazione e comunicazione sulle seguenti priorità tematiche: il Trattato di Lisbona; la Strategia Europa 2020 per una

crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; l'Anno europeo dell'invecchiamento attivo e della solidarietà fra generazioni; l'Europa della cittadinanza e dei giovani.

### ***Il Trattato di Lisbona***

Nel proseguire le attività di comunicazione e informazione già intraprese a partire dall'entrata in vigore del Trattato, verranno evidenziati i nuovi sviluppi nelle diverse politiche dell'UE e illustrate le nuove opportunità di partecipazione democratica al processo legislativo europeo. Tra le iniziative previste vanno segnalate, oltre al consueto workshop sul Trattato presso una Università e ad un evento sul territorio (per es. Apertura di un museo), una *Lezione d'Europa*, espressamente dedicata all'iniziativa popolare. La lezione si terrà in una sede istituzionale in collegamento video streaming con le università italiane, e avrà l'obiettivo di spiegare ai cittadini questo nuovo strumento di partecipazione democratica al processo decisionale dell'Unione.

Inoltre, anche in vista dell'*Anno europeo dei cittadini* (2013), sarà lanciato un bando di gara per la realizzazione di una campagna pubblicitaria sui diritti legati alla cittadinanza europea. La campagna verterà su tre tematiche principali: *tutela dei diritti del cittadino*, che porrà l'accento sulla protezione e i diritti del cittadino-consumatore; *promozione del mercato unico*, con particolare riferimento alla libertà di circolazione, all'assistenza sanitaria e al riconoscimento dei titoli professionali; *diritti della cittadinanza*, e in particolare il diritto di voto.

### ***Europa 2020: una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva***

La Strategia Europa 2020 è il principale quadro di riferimento per le politiche dell'Unione europea. Gli obiettivi che l'Unione si è data per la fine del decennio definiscono al tempo stesso la visione per il futuro economico e sociale dell'Europa e le politiche da attuare per realizzarla. La crisi che l'Europa attraversa ha reso particolarmente urgente l'attuazione delle riforme che la strategia richiede, senza le quali non sarà possibile ritornare alla stabilità e alla crescita economica.

Le attività di informazione e comunicazione relative alla Strategia Europa 2020 e alle varie dimensioni in cui si articola (semestre europeo, *governance* economica, piani nazionali di riforma, rilancio del mercato interno, ecc.) proseguiranno nel 2012 mettendo a frutto l'esperienza e gli apprendimenti dello scorso anno.

Sulla Strategia Europa 2020 sono previste varie iniziative di comunicazione, destinate soprattutto, ma non soltanto, al pubblico giovanile: quattro "lezioni d'Europa", su mercato interno, politica di coesione, eguaglianza di genere, e diritti fondamentali; dieci incontri tematici sul territorio tra cittadinanza e Parlamentari europei (iniziativa : *Europa in Città*). Per entrambe le iniziative sono previsti siti informativi dedicati ([www.lezionieuropa.it](http://www.lezionieuropa.it) [www.europaincitta.it](http://www.europaincitta.it)), accessibili dal sito del Dipartimento, con possibilità di iscriversi agli incontri, inviare domande ai relatori/parlamentari, collegarsi via web, avere informazioni più dettagliate sui temi di cui si è parlato.

Il programma include anche due iniziative per celebrare importanti ricorrenze. La prima, denominata *Generazione euro*, intende celebrare i dieci anni dall'entrata in circolazione dell'Euro e prevede il coinvolgimento dei giovani dai 5 ai 30 anni in una serie di iniziative sul territorio della capitale. La seconda sarà dedicata alla

celebrazione dei venti anni dalla creazione del mercato interno, e si svolgerà nel corso della settimana espressamente prevista nella seconda metà di ottobre.

### **L'Europa della cittadinanza e dei giovani**

Traendo spunto da alcune azioni realizzate con successo negli anni passati, nel 2012 sarà offerta ai giovani la possibilità di approfondire la conoscenza di politiche europee che hanno un impatto diretto sulla loro vita e di beneficiare di una guida alla costruzione di un CV europeo che permetta loro di essere pronti a lavorare nel territorio dell'Unione presso Istituzioni pubbliche e/o private, in quanto cittadini europei.

Sarà dunque replicata l'iniziativa realizzata con la RAI , "Nuovi Talenti per l'Europa", nella quale i ragazzi sono invitati a presentare spot su temi europei che verranno premiati da una giuria composta da rappresentanti delle tre istituzioni europee, nel corso di una trasmissione televisiva. RAI. Lo spot vincitore sarà mandato in onda sulle reti RAI. Per la preparazione degli spot i ragazzi saranno invitati a seguire un percorso web informativo sulle istituzioni e sulle politiche e i programmi dell'Unione, con particolare attenzione ai diritti legati alla cittadinanza europea.

Per favorire la mobilità degli studenti è attivo un apposito sito web ([www.smartstudent.it](http://www.smartstudent.it)) dove i giovani trovano tutte le indicazioni per andare "preparati" in Europa. Un altro sito è dedicato a incoraggiare la partecipazione ai progetti di volontariato nell'UE ([www.volontarioineuropa.eu](http://www.volontarioineuropa.eu)). Proseguiranno inoltre le giornate EPSO presso le Università, per spiegare ai giovani le nuove modalità di accesso alle carriere presso le Istituzioni europee.

### **Anno europeo dell'invecchiamento attivo e della solidarietà fra generazioni**

Il 2012 è stato proclamato Anno europeo dell'invecchiamento attivo e della solidarietà tra le generazioni: un'occasione per tutti per riflettere sulle sfide dell'invecchiamento demografico e sui cambiamenti sociali che si rendono necessari per farvi fronte. La partecipazione attiva degli anziani alla vita economica e sociale è non soltanto il modo migliore per mantenere una qualità della vita elevata in età avanzata, ma anche la condizione per assicurare la sostenibilità dei sistemi di protezione sociale e l'equità intergenerazionale.

In vista della presentazione alla Commissione europea del Programma Nazionale di lavoro per l'Anno europeo 2012, il Dipartimento per le politiche della famiglia ha promosso, sin dal 2011, alcuni incontri con le amministrazioni interessate, le Regioni, le associazioni e le parti sociali, nei quali sono state condivise e concertate la metodologia di lavoro e le priorità per l'azione.

Un sito Web istituzionale dedicato all'Anno, in italiano, (<http://www.invecchiamentoattivo.politicheperlafamiglia.it/>), è stato attivato a cura del Dipartimento per le politiche per la famiglia, per sensibilizzare i cittadini e gli operatori sul significato dell'Anno europeo e sui relativi obiettivi, nonché come strumento di informazione sugli eventi in corso, di aggiornamento su studi e ricerche, e per la disseminazione di buone pratiche. Al contempo, è operativo un indirizzo di posta elettronica per rispondere alle richieste di informazione dei cittadini ([2012-invecchiamentoattivo@governo.it](mailto:2012-invecchiamentoattivo@governo.it))

### 3.3 Attività di formazione

Nel corso del 2012 sarà dato ulteriore impulso alla formazione veicolata tramite i siti internet, che si affiancherà all'attività formativa tradizionale nei luoghi di studio e di lavoro. Tra le principali iniziative in programma si segnalano:

**a) Corsi in house o di formazione in house "Funzionari italiani, cittadini europei":**

Si tratta di corsi rivolti al personale in servizio presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, realizzati in collaborazione con il Dipartimento per le Politiche di gestione e sviluppo delle risorse umane e l'Ufficio Formazione della Presidenza. Nel 2012 verrà avviato il terzo ciclo del corso on-line: "Funzionari italiani, cittadini europei", integrato con i due moduli aggiuntivi predisposti nel corso del 2011, "*La strategia europea per lo sviluppo*" e "*Il mercato Interno*" (20 anni dalla sua entrata in vigore). E' programmata una seconda edizione del corso: "La partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea" e verranno realizzati i corsi: "L'Italia comunica l'Europa", che approfondisce i temi della comunicazione europea e delle reti europee IMI e SOLVIT e "Il mercato interno: politica della concorrenza e appalti pubblici". In collaborazione con l'EIPA, sarà avviato un corso di formazione in house sui fondi diretti europei destinato a dirigenti e funzionari della PCM interessati a sviluppare progetti di finanziamento europeo nell'ambito delle attività istituzionali.

**b) Corsi sull' Unione europea rivolti alle amministrazioni centrali e regionali:**

L'azione di informazione e formazione indirizzata alle amministrazioni centrali e locali, per una corretta applicazione del diritto comunitario e l'adempimento degli impegni assunti con l'Unione europea. Verrà, a questo proposito, lanciato un corso on line sull'Internal Market Information System (IMI) e la rete europea che favorisce una maggiore collaborazione amministrativa tra le PA, centrali e locali, di tutta Europa. D'intesa con la Scuola SPA, il Dipartimento per le politiche europee ha programmato due corsi di Formazione a favore dei funzionari e dirigenti della P.A.. Il primo corso denominato "La partecipazione dell'Italia alla fase ascendente e discendente del diritto dell'Unione e gli strumenti per la gestione del contenzioso" si terrà nel mese di aprile. Seguirà il secondo corso sugli strumenti di finanziamento europei per gli enti pubblici.

**c) Attività di formazione e informazione sui fondi diretti:**

prosegue l'attività di formazione e informazione, anche a livello territoriale, sui fondi diretti europei. Verrà ulteriormente sviluppato il sito [www.finanziamentidiretti.eu](http://www.finanziamentidiretti.eu), e sono programmati, in collaborazione con ANCI, SSPAL, EIPA e con le reti europee European Europe Network (EEN) e Europe Direct (ED), 13 seminari che si terranno nelle seguenti città a partire dal mese di marzo: Perugia, Pisa, Campobasso, Frosinone, Avellino, Alessandria, Pesaro, Palermo, Bari, Catanzaro o Lamezia, Trieste, Matera e Bologna. In questi seminari si faranno sostanzialmente esercitazioni pratiche di presentazione di progetti di predisposizione di budget, Sempre

quest'anno verrà inoltre avviato un secondo corso on-line, con approfondimento sulla predisposizione del budget di progetto realizzato con l'EIPA.

**d) IMI - SOLVIT:**

il Dipartimento per le Politiche europee, in collaborazione con Cittalia, Fondazione ANCI Ricerche e la SSPAL ha avviato un programma di formazione ed informazione sull'utilizzo della piattaforma di auto-apprendimento dedicata al sistema IMI (*Internal Market Information*) e sulla rete della Commissione europea di risoluzione delle controversie SOLVIT. Il sistema IMI consente alle amministrazioni pubbliche di cooperare con quelle omologhe di altri Stati membri, superando gli ostacoli dovuti alla diversità di lingue e di strutture amministrative. La rete SOLVIT, invece, si occupa di problematiche transfrontaliere di cittadini e imprese causate dalla non corretta applicazione delle norme sul mercato interno da parte delle amministrazioni pubbliche.

Su questi due sistemi (IMI e SOLVIT) sono programmati sette incontri territoriali con i rappresentanti delle autorità centrali, regionali, provinciali e comunali. Nel corso dei seminari saranno illustrati:

- la piattaforma di e-learning IMI che sarà disponibile on line sul sito del Dipartimento per le politiche europee ([www.politicheeuropee.it](http://www.politicheeuropee.it))
- gli obiettivi e il funzionamento della rete SOLVIT, i reclami trattati dal Centro italiano e le opportunità di collaborazione per le pubbliche amministrazioni italiane.

**e) AIR in Comune:**

Prosegue l'attività di sperimentazione relativa al progetto avviato nel 2011 in collaborazione con la SSPAL, con l'Università Parthenope di Napoli e con la LUISS, e volto a migliorare l'informazione al Parlamento sull'impatto della normativa europea sulle Regioni e sugli enti locali. La sperimentazione si concluderà entro il 2012.

**f) Direttiva Servizi:**

verrà ulteriormente sviluppato ed implementato il sito [www.direttivaservizi.it](http://www.direttivaservizi.it) con pubblicazione di una guida on line sulla Direttiva servizi. E' in programmazione l'aggiornamento del corso e-learning che si è concluso nel 2011.

**g) Servizi di interesse economico generale (SIEG):**

sarà predisposta una piattaforma *e-learning* finalizzata a dare la massima diffusione alle nuove regole adottate dalla Commissione europea in materia di aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, nonché sugli aspetti che incidono sui servizi pubblici nell'ambito delle proposte di direttive sugli appalti pubblici. La presentazione della piattaforma verrà lanciata nel corso di un convegno realizzato su questi

temi in collaborazione con Assonime, rivolto alle Amministrazioni interessate ed agli operatori di settore.



## LISTA ACRONIMI

<b>COREPER</b>	Comitato dei Rappresentanti Permanenti
<b>Ecofin</b>	Consiglio Economia e finanza
<b>EFSF</b>	European Financial Stability Facility
<b>EFSM</b>	European Financial Stabilization Mechanism
<b>FoP</b>	Friends of Presidency
<b>FTA</b>	Free Trade Agreement
<b>IPA</b>	Pre accession Instrument
<b>NATO</b>	North Atlantic Treaty Organization
<b>OCM</b>	Organizzazione comune dei mercati
<b>OCSE</b>	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico
<b>OMC</b>	Organizzazione Mondiale del Commercio
<b>ONU</b>	Organizzazione delle Nazioni Unite
<b>PAC</b>	Politica agricola comune
<b>PESC</b>	Politica Estera di Sicurezza Comune
<b>PMI</b>	Piccole e medie imprese
<b>PNR</b>	Programma nazionale di riforma
<b>PSDC</b>	Politica di sicurezza e difesa comune
<b>QFP</b>	Quadro Finanziario Pluriennale
<b>SEAE</b>	Servizio Europeo di Azione Esterna
<b>TFUE</b>	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
<b>UE</b>	Unione europea





**PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**  
**Dipartimento per le Politiche europee**

**Piazza Nicosia, 20 – 00186 Roma**  
**e-mail: [info@politicheeuropee.it](mailto:info@politicheeuropee.it)**

**[www.politicheeuropee.it](http://www.politicheeuropee.it)**  
**[www.vivieuropa.it](http://www.vivieuropa.it)**