

XVI legislatura

**Audizione del Commissario europeo  
per il Mercato interno e Servizi -  
Roma, 24 novembre 2011**

n. 164/AP  
22 novembre 2011



servizio affari  
internazionali  
del Senato

ufficio dei rapporti  
con le istituzioni  
dell'Unione europea



**Unione  
Europea**



Senato della Repubblica  
Servizio affari internazionali  
Ufficio per i rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

XVI legislatura

**Audizione del Commissario europeo  
per il Mercato interno e Servizi -  
Roma, 24 novembre 2011**

Dossier n. 164/AP  
22 novembre 2011

a cura di Davide Capuano  
ha collaborato Francesco Meucci

XVI Legislatura  
Dossier

# Servizio affari internazionali

## Direttore

...

*Consigliere parlamentare  
Rappresentante permanente del Senato  
presso l'Unione Europea*  
Beatrice Gianani \_0032 2 284 2297

*Segretario parlamentare  
Documentarista*  
Federico Pommier Vincelli

\_3542

## Segreteria

Grazia Fagiolini  
Simona Petrucci

Fax 06 6706\_4336

\_2989

\_3666

## Ufficio dei Rapporti con gli Organismi Internazionali

(Assemblee Nato e Ueo ) fax 06 6706\_4807

*Consigliere parlamentare capo ufficio*  
Alessandra Lai

\_2969

*Segretario parlamentare Documentarista*  
Elena Di Pancrazio

\_3882

*Coadiutori parlamentari*  
Nadia Quadrelli  
Laura E. Tabladini  
Monica Delli Priscoli

\_2653

\_3428

\_4707

## Ufficio per le Relazioni Interparlamentari

(Assemblee Consiglio d'Europa, Osce, Ince )  
fax 06 6865635

*Consigliere parlamentare capo ufficio*  
Stefano Filippone Thaulero

\_3652

*Segretario parlamentare Documentarista*  
Giuseppe Trezza

\_3478

*Coadiutori parlamentari*  
Daniela Farneti  
Antonella Usiello

\_2884

\_4611

## Ufficio dei Rapporti con le Istituzioni dell'Unione Europea

Segreteria

\_2891

fax 06 6706\_3677

*Consigliere parlamentare capo ufficio*  
Roberta d'Addio

\_2027

*Consigliere*  
Davide A. Capuano  
Raissa Teodori

\_3477

\_2405

*Segretari parlamentari Documentaristi*

Patrizia Borgna

\_2359

Luca Briasco

\_3581

Antonella Colmignoli

\_4986

Viviana Di Felice

\_3761

Laura Lo Prato

\_3992

*Coadiutori parlamentari*

Antonina Celi

\_4695

Silvia Perrella

\_2873

Antonia Salera

\_3414

## Unità Operativa Attività di traduzione e interpretariato

fax. 06 6706 4336

*Segretario parlamentare  
Interprete Coordinatore*

Paola Talevi

\_2482

*Coadiutore parlamentare*

Adele Scarpelli

\_4529

*Segretari parlamentari Interpreti*

Patrizia Mauracher

\_3397

Claudio Olmeda

\_3416

Cristina Sabatini

\_2571

Angela Scaramuzzi

\_3417

## INDICE

Nota introduttiva	Pag.	i
Curriculum vitæ del Commissario europeo per il Mercato interno e Servizi, Michel Barnier (in lingua inglese)	“	1
Mandato (in lingua inglese)	“	3
Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni: L’Atto per il mercato unico - Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia - “Insieme per una nuova crescita” (COM (2011) 206 def., del 13 aprile 2011)	“	7
Comunicazione della Commissione: Una tabella di marcia per la stabilità e la crescita (COM (2011) 669 def., del 12 ottobre 2011)	“	35
Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni: Programma di lavoro della Commissione per il 2012 - Realizzare il rinnovamento europeo (COM (2011) 777 def., (Vol. 1/2), del 15 novembre 2011)	“	45
Comunicato stampa della Commissione europea: Nuove regole per migliorare l’efficienza, la resistenza e la trasparenza dei mercati finanziari in Europa (Bruxelles, 20 ottobre 2011)	“	57
MEMO/11/716, del 20 ottobre 2011: Revisione dei Mercati nella Direttiva sugli strumenti finanziari (MiFID) (in lingua inglese)	“	61
Comunicato stampa della Commissione europea: Più rigore contro l’abuso di informazioni privilegiate e la manipolazione del mercato (Bruxelles, 20 ottobre 2011)	“	75
Comunicato stampa della Commissione europea: La Commissione europea vuole introdurre sanzioni penali per l’abuso di informazioni privilegiate e la manipolazione del mercato per ottenere una maggiore deterrenza e migliorare l’integrità dei mercati (Bruxelles, 20 ottobre 2011)	“	79
MEMO/11/715, del 20 ottobre 2011: Proposte di regolamento sull’abuso di mercato e di direttiva sulle sanzioni penali per l’abuso di mercato (in lingua inglese)	“	83

Comunicato stampa della Commissione europea: La Commissione vuole <i>rating</i> del credito di qualità migliore (Bruxelles, 15 novembre 2011)	Pag.	91
MEMO/11/788, del 15 novembre 2011: Proposta legislativa sulle agenzie di <i>rating</i> del credito (in lingua inglese)	“	95
Comunicato stampa del Parlamento europeo: Il Parlamento approva divieto di speculazione su debito sovrano e limitazioni a vendite allo scoperto (15 novembre 2011)	“	109
Comunicato stampa del Consiglio dell'Unione europea: 3115 <sup>a</sup> sessione del Consiglio Economia e finanza (Lussemburgo, 4 ottobre 2011) (estratto)	“	111
Comunicato stampa del Consiglio dell'Unione europea: Il Consiglio giunge ad un accordo sulle misure di regolamentazione del mercato dei derivati (Lussemburgo, 4 ottobre 2011) (in lingua inglese)	“	113
Libro verde della Commissione: Modernizzare la direttiva sulle qualifiche professionali (COM (2011) 367 def., del 22 giugno 2011)	“	117
Risoluzione del Parlamento europeo, del 15 novembre 2011, sull'attuazione della direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali (2005/36/CE) (2011/2024(INI))	“	145
Risoluzione del Parlamento europeo, del 15 novembre 2011, sul gioco d'azzardo <i>on line</i> nel mercato interno (2011/2084(INI))	“	155
Decisione del Consiglio, del 10 marzo 2011, che autorizza una cooperazione rafforzata nel settore dell'istituzione di una tutela brevettuale unitaria (2011/167/UE)	“	165
Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2010 (AS 2322-B) (estratto)	“	169
Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea (anno 2010) (Doc. LXXXVII, n. 4, del 19 maggio 2011) (estratto)	“	175
Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea (anno 2011) (Doc. LXXXVII- <i>bis</i> , n. 1, del 19 maggio 2011) (estratto)	“	203

## NOTA INTRODUTTIVA

Il presente dossier è stato predisposto in occasione dell'audizione del Commissario per il Mercato interno e servizi Michel Barnier che si terrà il 24 novembre 2011 presso il Senato italiano, dinanzi alle commissioni congiunte 6<sup>a</sup> - 10<sup>a</sup> - 14<sup>a</sup> del Senato della Repubblica e VI - X - XIV della Camera dei Deputati.

In base alla lettera di incarico del presidente della Commissione europea José Manuel Barroso, l'azione del Commissario Barnier è finalizzata a dare un nuovo slancio al mercato unico indirizzando le iniziative della Commissione nel campo dei servizi finanziari, degli appalti pubblici, della libera circolazione dei servizi, della proprietà intellettuale e delle qualifiche professionali. In particolare si delineano alcune macro-aree di intervento:

- in vista del 20° anniversario della creazione del mercato unico nel 2012, la Commissione dovrebbe proporre una serie di importanti iniziative per ripristinare la fiducia nel mercato interno, in modo da offrire tutto il suo potenziale ai cittadini e alle piccole imprese;
- per quanto concerne la libera circolazione dei servizi, le priorità risultano essere la piena attuazione della direttiva servizi e una revisione della legislazione sulle qualifiche professionali;
- si riafferma l'impegno rispetto all'adozione di un brevetto europeo e allo sviluppo di politiche efficaci per il rispetto dei diritti di proprietà intellettuale;
- al fine di rilanciare la crescita economica si ritiene cruciale rafforzare il quadro normativo e le strutture di vigilanza dei mercati finanziari al fine di rendere tali mercati integrati, efficienti e sicuri.

Nel presente dossier sono contenuti alcuni dei numerosi atti rientranti nel portafoglio del Commissario europeo, che potrebbero più strettamente rilevare per la loro attualità.

Si è altresì allegato l'art. 11 dell'Atto Senato n. 2322-B, il quale si riferisce alla procedura d'infrazione n. 2008/4908 in materia di concessioni demaniali marittime.

Infine, si allegano gli estratti, relativi alle materie di competenza del Commissario, delle relazioni consuntiva (Documento LXXXVII, n. 4) e programmatica (Documento LXXXVII-*bis*, n. 1) sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea.





# Michel Barnier

## Personal details:

- French
- Born January 9, 1951 in La Tronche (Isère)
- Married with 3 children

## Current duties:

- **Since February 2010** - European Commissioner for Internal Market and Services
- **Since March 2006**, Vice President of the European People's Party
- **Since 2006**, Political Advisor of the UMP (Union pour un Mouvement Populaire)

## Political career:

- **June 2009 - February 2010:** Member of the European Parliament, President of the French delegation of the EPP
- **June 2007 - June 2009:** Minister of Agriculture and Fisheries
- **April 2004 - May 2005:** Minister of Foreign Affairs
- **1999 - 2004:** European Commissioner in charge of Regional Policy and the Reform of European Institutions
- **1997 -1999:** Senator of Savoie
- **1995 - 1997:** Minister of European Affairs
- **1993 - 1995:** Minister for the Environment
- **1982 - 1999:** President of the Regional Council of Savoie
- **1978 -1995:** Deputy of Savoie
- **1973 - 1999:** Regional Councillor for Savoie (Bourg-Saint-Maurice District)

## Professional career:

- **February 2006 - May 2007:** Vice President of Mérieux Alliance, in charge of International Relations
- **Since September 2005:** Member of the Council of State

## Other activities:

- **In 2006**, Special Advisor to the President of the European Commission, José Manuel BARROSO. Presentation of a report proposing the creation of "For A European Civil Protection Force: Europe Aid "
- **Since May 2003:** Founding President of the club "New Republic"
- **1997 -1999:** President of the French Association of the Council of European Municipalities and Regions
- **1987 - 1992:** Co-president with Jean-Claude KILLY of the Organisation Committee of the XVth Olympic Games of Albertville and Savoie

## Education:

- Diploma - Paris College of Business
- **1972:** Diploma - ESCP (École Supérieure de Commerce de Paris)

**Languages:**

- French (mother tongue)
- English

**Publications:**

- **2008:** "Europe, cards on the table" - Acropole
- **2008:** "Who will feed the world: a new agricultural revolution" - Acropole
- **2007:** "Atlas for a sustainable world" - Acropole
- **2005:** "Sortir l'Europe des idées reçues" - Plon
- **2001:** "Notre contrat pour l'alternance" - Plon
- **1994:** "Vers une mer inconnue" - Pluriel
- **1994:** "Le Défi écologique - Chacun pour tous" - Hachette
- **1992:** "Atlas des risques majeurs" - Plon
- **1985:** "Vive la politique" - Stock

Brussels, 27 November 2009

In the political guidelines for the new Commission which I presented to the European Parliament in September, I set out why this is a time of great opportunity for Europe. Our ambition should be to use the next five years to put the enlarged Europe firmly on the path to a sustainable and successful future. I am delighted that you will be returning to the Commission to work within these guidelines and to help deliver our agenda for 2020.

The Commission is the essential motor for the European Union's efforts to address tomorrow's challenges and to use the benefits of the Lisbon Treaty to best effect. Europe needs a strong, political and dynamic Commission to offer the leadership and direction to drive this work forward.

### **The portfolio for Internal Market and Services**

You will be the Commissioner with responsibility for Internal Market and Services. As in the past, changing circumstances may also mean that I will need to take a fresh look at the mix of portfolios in the course of the mandate, and may responsibilities accordingly.

You will take this responsibility in a context where drawing the lessons from the crisis and implementing them will be a key priority. You will be responsible for giving a new momentum to the Single Market while driving the Commission's initiatives in the field of financial services, public procurement, free movement of services, intellectual property and professional qualifications:

- On the 20th anniversary of the single market in 2012, the Commission should propose a major set of initiatives to tackle missing links and restore confidence in the single market, so that it delivers its full potential for citizens and small businesses.

Mr Michel BARNIER  
Commissioner designate

- We should work to make real progress on free movement of services, beginning with a full implementation of the Services Directive. A review of the professional qualifications legislation will also be needed.
- As to public procurement and intellectual property rights, you will take the lead on our efforts to secure the adoption of a Community patent, and developing effective policy for the enforcement of intellectual property rights.
- Integrated, efficient and safe financial markets are needed more than ever to help the EU economy grow again. However, the EU's regulatory framework and the supervisory structures must be strengthened, and you will have a key role to ensure this happens.

To help you fulfil your responsibilities, DG MARKT will be under your authority as well as the Office for Harmonisation in the Internal Market (OHIM).

### **Working together as a College**

As President, I am determined to ensure that the College of Commissioners is the political heart of the Commission. Being a College means that all can contribute to decisions, and all share collective responsibility once initiatives are adopted. The Commission must be a team, working together effectively to ensure the coherence and consistency of Commission policies. I will lead regular meetings and orientation debates to discuss important or cross-cutting proposals during their preparatory phase, to ensure relevant input from all Commissioners. My Cabinet, the Secretariat General and the Legal Service will work closely with your Cabinet and your services to make this approach a reality. As you know, and according to the Treaty, the President is the guarantor of collegiality.

Our effectiveness and credibility rests upon the quality of our output, our professionalism, and our respect for the highest standards of public service ethics. This requires a rigorous smart regulation agenda, respecting subsidiarity and proportionality and devoting our attention to where we can bring clear added value; particular attention to sound financial management; and full respect for the Code of Conduct of the Members of the European Commission. It also, of course, means that we must stay focused on our overriding mission to promote and defend the common European interest. I will establish the guidelines within which the Commission is to work and we will discuss them in more detail at one of our forthcoming seminars.

An effective Commission must also form a successful partnership with the Member States and the other institutions, and in particular with the European Parliament. The Treaty of Lisbon sets out the roles of the institutions very clearly. As you know, according to the Treaty, the Commission "shall ensure the application of the Treaties and of measures adopted by institutions pursuant to them". The Treaty will also bring an important new dimension to our relations with national parliaments.

I would like us to take our partnership with the European Parliament to a new level. That requires an investment, in terms of political attention and in terms of time, from every member of the Commission. Availability for plenary sessions and committee meetings of the

Parliament is a central part of the responsibilities of Commissioners, and directly linked to the accountability and legitimacy of the Commission as a whole.

Our first opportunity to start this process will be when you take part in hearings with the parliamentary committee covering your portfolio area. This is one of the foundation stones of the Commission's democratic accountability: it is not only an opportunity to set out your ambitions for your portfolio, but also to illustrate your understanding of the role of the Commission and the obligations of Commissioners.

My experience of a first mandate has shown that when the Commission focuses on the key challenges for Europe, and when we work together effectively, we can deliver enormous benefits to Europeans. I look forward to working together with you to shape a successful future for the EU for the decades to come.

José Manuel BARROSO





COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 13.4.2011  
COM(2011) 206 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,  
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E  
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**L'Atto per il mercato unico**

**Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia**

**“Insieme per una nuova crescita”**

{SEC(2011) 467 definitivo}

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,  
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E  
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**L'Atto per il mercato unico**

**Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia**

**“Insieme per una nuova crescita”**

**INDICE**

1.	Introduzione .....	2
2.	Le 12 leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia .....	5
2.1.	L'accesso al finanziamento per le PMI.....	5
2.2.	La mobilità dei cittadini .....	6
2.3.	I diritti di proprietà intellettuale .....	7
2.4.	I consumatori, protagonisti del mercato unico.....	9
2.5.	I servizi.....	10
2.6.	Le reti .....	11
2.7.	Il mercato unico digitale.....	12
2.8.	L'imprenditoria sociale .....	14
2.9.	La fiscalità.....	15
2.10.	La coesione sociale .....	16
2.11.	Il quadro normativo per le imprese .....	18
2.12.	Gli appalti pubblici.....	19
3.	Le condizioni per il successo: una Governance del mercato unico rafforzata.....	20
4.	Prossima tappa e conclusione.....	22



## 1. INTRODUZIONE

Al cuore del progetto europeo fin dalla sua creazione, il mercato comune, divenuto **mercato interno, tesse da più di 50 anni una rete di solidarietà tra le donne e gli uomini d'Europa e apre al contempo nuovi spazi di crescita a più di 21 milioni di imprese europee**. Spazio di libera circolazione per le merci, le persone, i servizi e i capitali, il mercato interno si è evoluto, a partire dal 1993, grazie al consolidamento dell'integrazione economica, alla creazione della moneta unica e allo sviluppo di politiche di solidarietà e di coesione. Oggi più che mai, **esso fa parte della realtà quotidiana dei cittadini**, che ne traggono vantaggio nell'ambito delle loro attività, nella vita professionale e privata o in quanto consumatori e rappresenta il **vero motore di crescita dell'economia europea** e di sviluppo delle imprese.

Tuttavia il **mercato interno palesa una serie di carenze**, messe in luce da Mario Monti nella relazione *“Una nuova strategia per il mercato unico”*, nonché da Louis Grech, deputato al Parlamento europeo, nella *“Relazione sulla creazione di un mercato unico per i consumatori e i cittadini”*<sup>1</sup>.

*Un piano d'azione per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia*

**Rimediare** a tali carenze significa **dare al mercato unico la possibilità di sviluppare appieno il suo potenziale**, affinché i cittadini possano riappropriarsi del loro spazio di vita comune, e offrire alle iniziative dei soggetti pubblici e privati maggiori opportunità di successo. A tale scopo è opportuno sviluppare **una strategia proattiva e trasversale**. Si tratta di **porre fine alla frammentazione del mercato, eliminare le barriere e gli ostacoli alla circolazione dei servizi, all'innovazione e alla creatività**. Si tratta di **rafforzare la fiducia dei cittadini nel mercato interno e di garantire ai consumatori tutti i vantaggi che questo può offrire**. Un mercato meglio integrato che svolga appieno il ruolo di **piattaforma** sulla quale costruire la competitività collettiva delle donne e degli uomini, delle imprese e dei territori europei, comprese le regioni periferiche e meno sviluppate<sup>2</sup>. Occorre **agire con urgenza**. Benché l'Unione europea abbia reagito tempestivamente alla crisi e le riforme siano ormai ben avviate, soprattutto nei mercati finanziari e in materia di governance economica, la crisi potrebbe avere un effetto duraturo sulla crescita potenziale e sulla disoccupazione, minando le condizioni di vita degli europei e il loro futuro<sup>3</sup>. Per rispondere alla crisi **l'Unione europea ha adottato la strategia Europa 2020**, nella quale si prefigge obiettivi ambiziosi per una nuova traiettoria di crescita **intelligente, sostenibile e inclusiva**<sup>4</sup>. Per raggiungere tali obiettivi, però, l'Unione europea e gli Stati membri dovranno intraprendere **riforme strutturali urgenti. Bisogna dare la priorità alle misure suscettibili di favorire la crescita e l'occupazione**. Nella sua analisi annuale della crescita<sup>5</sup>, la Commissione ha sottolineato la necessità di una risposta globale alla crisi, alla quale il mercato unico deve apportare un contributo decisivo mobilitando il suo intero potenziale a favore della crescita. Questo ruolo è stato ricordato dal Consiglio europeo nelle conclusioni del 24-25 marzo 2011: “Il mercato unico svolge un ruolo chiave per produrre crescita e occupazione e promuovere la

---

<sup>1</sup> A7-0132/2010.

<sup>2</sup> La Commissione ha incaricato Pedro Solbes di redigere una relazione sulla situazione di queste regioni.

<sup>3</sup> Si prevede che la crescita potenziale a medio termine resterà all'1,5% fino al 2020. Il 9,6% della popolazione attiva è senza lavoro. Comunicazione della Commissione “Analisi annuale della crescita: progredire nella risposta globale dell'UE alla crisi”, pagine 2 e 3.

<sup>4</sup> COM(2010) 2020.

<sup>5</sup> Comunicazione “Analisi annuale della crescita” - COM(2011) 11.

competitività ... Vanno messe in particolare rilievo le misure che creano crescita e occupazione e apportano risultati concreti ai cittadini e alle imprese”<sup>6</sup>. Il mercato unico offre il quadro e gli strumenti per realizzare tali riforme.

### *Un dibattito pubblico ricco e stimolante*

Per raccogliere queste sfide la Commissione ha sottoposto a dibattito **cinquanta proposte** contenute nella comunicazione “**Verso un atto per il mercato unico**”<sup>7</sup>.

Il dibattito pubblico si è svolto a diversi livelli: europeo, nazionale e locale. Più di 800 contributi hanno alimentato la consultazione pubblica sull’Atto per il mercato unico, riflettendo i pareri degli Stati membri, delle organizzazioni non governative, delle parti sociali, sia a livello nazionale che a livello europeo, delle autorità locali e regionali, delle federazioni industriali e professionali, delle organizzazioni sindacali, delle imprese, delle associazioni dei consumatori, dei “think tank”, dei rappresentanti del mondo accademico e di numerosi cittadini<sup>8</sup>. La consultazione ha messo in luce una **grandi aspettative da parte della società civile**, sia in termini di sviluppo del potenziale del mercato unico per favorire la **crescita e l’occupazione** sia in rapporto alla **dimensione sociale** del mercato interno e alla tutela dei servizi pubblici. Le priorità avanzate dai soggetti economici confermano una convinta adesione all’obiettivo comune di un’**economia sociale di mercato assai competitiva**.

Nelle Conclusioni del 10 dicembre 2010<sup>9</sup>, il Consiglio approva l’orientamento generale dell’Atto per il mercato unico, secondo cui quest’ultimo deve poggiare su una solida base sociale ed economica, nell’intento di costruire un’economia altamente competitiva. Il Consiglio si è impegnato a portare avanti l’analisi dell’Atto per il mercato unico, per definire quanto prima, insieme al Parlamento europeo e alla Commissione, le misure prioritarie da realizzare entro il 2012. Il Parlamento europeo, nelle sue risoluzioni del 6 aprile 2011 basate sulle relazioni degli onorevoli Sandra Kalniete, Cristian Silviu Busoi e Antonio Fernando Correia de Campos<sup>10</sup>, ha presentato le proprie priorità per sviluppare un mercato unico al servizio degli europei, delle imprese e della crescita, in un quadro di partenariato e di governance.

### *Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia dei cittadini*

Sulla base dei contributi raccolti nel corso del dibattito pubblico, dei pareri e delle conclusioni del Parlamento europeo e del Consiglio, nonché dei pareri espressi dal Comitato delle regioni<sup>11</sup> e dal Comitato economico e sociale europeo<sup>12</sup>, la Commissione ha individuato **dodici leve. Per ciascuna di esse, la Commissione propone che l’Unione europea adotti, entro il 2012, un’azione chiave per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia dei cittadini.**

---

<sup>6</sup> Conclusioni del Consiglio europeo, del 24-25 marzo 2011, EUCO 10/11, paragrafo 7.

<sup>7</sup> COM(2010) 608.

<sup>8</sup> Cfr. in allegato *Rapport de la Consultation publique sur l’Acte pour le marché unique* (Rapporto della consultazione pubblica sull’Atto per il mercato unico).

<sup>9</sup> Conclusioni del Consiglio sull’Atto per il mercato unico (17799/10).

<sup>10</sup> Rispettivamente “Relazione sulla governance e il partenariato nel mercato unico” P7TA-PROV(2011) 0144, “Relazione sul mercato unico per gli europei” P7TA-PROV(2011) 0145 e “Relazione su un mercato unico per le imprese e la crescita” P7TA-PROV(2011) 0146.

<sup>11</sup> CdR 330/2010 - ECOS-V-009.

<sup>12</sup> CESE 525/2011 – INT/548.

Nel 2011 la Commissione presenterà le proposte legislative necessarie ad attuare le azioni chiave affinché **il Parlamento e il Consiglio possano rispondere all'invito del Consiglio europeo ad adottare entro il 2012 una prima serie di misure prioritarie per rilanciare il mercato unico**<sup>13</sup>.

La definizione di tali priorità non significa però che la Commissione rinunci a portare avanti la propria opera in altre azioni individuate dalla comunicazione "Verso un atto per il mercato unico", che consentiranno di fare del mercato unico una piattaforma per la crescita e la creazione di posti di lavoro. Se è vero che occorre agire con urgenza a favore della crescita e dell'occupazione, **il piano d'azione presentato costituisce solo la prima fase di questo processo.**

I lavori dovranno continuare e fin da ora è opportuno preparare la fase successiva. La Commissione presenterà altre misure che rispondano agli stessi imperativi e che contribuiscano in modo significativo al progetto di rilancio del mercato unico. Alla fine del 2012, essa farà il punto sullo stato di avanzamento del presente piano d'azione e presenterà il programma per la fase successiva. Si offrirà così una risposta politica collettiva e coerente alle carenze del mercato interno, proponendo un modello di crescita sostenibile, intelligente e inclusiva nell'ambito della strategia Europa 2020.

#### *Una crescita sostenibile*

L'insieme di queste riforme deve contribuire a uno sviluppo sostenibile basato su un'**economia sociale di mercato altamente competitiva**<sup>14</sup>. Esse devono favorire il progresso **sociale** e l'**occupazione** nonché il **miglioramento della qualità dell'ambiente** e la **lotta al cambiamento climatico**. Devono altresì **rafforzare la dimensione esterna del mercato interno, e generare benefici tangibili per i cittadini** ai quali sono destinate. È in gioco la fiducia e il sostegno dei cittadini stessi al progetto d'integrazione europea.

#### *Una crescita intelligente*

Dette riforme **completeranno e trasformeranno il mercato unico, preparandolo alle sfide del ventunesimo secolo**, soprattutto quelle derivanti dall'**economia digitale**, fornendo alla nostra industria gli strumenti necessari per essere più competitiva sui mercati internazionali, e dotando l'Europa delle infrastrutture indispensabili a garantire la libera circolazione delle persone e delle merci. Esse dovranno inoltre favorire l'innovazione e la creatività, le quali contribuiscono al **rilancio di una solida base industriale** in Europa e allo sviluppo di una **società di servizi competitiva**.

#### *Una crescita inclusiva*

Dette riforme **favoriranno la creazione e lo sviluppo delle piccole imprese e delle microimprese, spina dorsale delle economie nazionali ed europee**. Gli sforzi volti a conseguire una **regolamentazione più intelligente** e a **ridurre gli oneri amministrativi continueranno a far parte integrante delle riforme**, che dovranno essere intese a **risolvere le difficoltà concrete dei cittadini europei** e a scongiurare un'integrazione realizzata a spese dei diritti sociali, mirando invece a una società più solidale.

---

<sup>13</sup> Conclusioni del Consiglio europeo del 24-25 marzo, EUCO 10/11 del 25 marzo, paragrafo 7.

<sup>14</sup> Articolo 3.3 del Trattato sull'Unione europea.

A tale scopo, la Commissione continuerà ad approfondire l'aspetto sociale delle valutazioni dell'impatto che accompagnano ogni proposta legislativa nel campo del mercato interno, e farà in modo che le proprie proposte legislative contengano un riferimento alle politiche e ai diritti sociali, a condizione che ciò si giustifichi alla luce di tali valutazioni. Essa terrà debito conto degli articoli 8 e 9 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Questi diritti fondamentali prevedono soprattutto che i lavoratori e i datori di lavoro, o le rispettive organizzazioni, conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali, abbiano il diritto di ricorrere, in caso di conflitti di interessi, ad azioni collettive per la difesa dei loro interessi, compreso lo sciopero<sup>15</sup>.

Una crescita inclusiva significa anche rivolgere particolare attenzione alle esigenze dei disabili affinché possano beneficiare del mercato unico: per esempio, i passeggeri a mobilità ridotta dovranno poter viaggiare più facilmente e gli ipovedenti dovranno avere maggiore accesso alla lettura.

### *Una strategia integrata*

La Commissione si è già impegnata in numerose azioni importanti, attraverso sette iniziative faro nell'ambito della strategia Unione europea 2020. Le iniziative adottate, che riguardano tutti i settori che partecipano al rilancio economico, quali il Piano di efficienza energetica 2011<sup>16</sup> o ancora il riesame dello "Small Business Act" per l'Europa<sup>17</sup>, gettano gradualmente le basi di una nuova crescita. I mercati finanziari dovranno svolgere un ruolo essenziale in tal senso, mentre occorrerà sviluppare le riforme già intraprese in materia di regolamentazione dei servizi finanziari al fine di garantire di una crescita sostenibile<sup>18</sup>.

## **2. LE 12 LEVE PER STIMOLARE LA CRESCITA E RAFFORZARE LA FIDUCIA**

### **2.1. L'accesso al finanziamento per le PMI**

#### **Azione chiave:**

***Legislazione tesa a favorire la possibilità che i fondi di venture capital stabiliti in uno Stato membro siano investiti in qualunque altro Stato membro senza che sussistano ulteriori ostacoli o esigenze. Si tratta di consentire alle PMI che vogliono ricorrere al venture capital di rivolgersi a fondi che abbiano l'esperienza necessaria nel loro settore specifico e la capacità di offrire capitali a un prezzo allettante<sup>19</sup>.***

I 21 milioni di PMI dell'Unione europea costituiscono un elemento prezioso per la crescita sostenibile e la creazione di posti di lavoro. Le difficoltà nell' accedere ai finanziamenti è uno dei principali ostacoli che impediscono alle PMI di lanciare nuovi prodotti, di rafforzare le

<sup>15</sup> Articolo 28 della Carta

<sup>16</sup> COM(2011) 109.

<sup>17</sup> COM(2011) 78.

<sup>18</sup> Cfr. la comunicazione del 2 ottobre 2010: "Regolamentare i servizi finanziari per garantire una crescita sostenibile" - COM(2010) 301 - e la Relazione di avanzamento pubblicata nel febbraio 2011 ([http://ec.europa.eu/internal\\_market/finances/docs/110209\\_progress\\_report\\_financial\\_issues\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/110209_progress_report_financial_issues_fr.pdf)).

<sup>19</sup> Cfr. anche l'iniziativa faro "L'Unione dell'innovazione" - COM(2010) 546.

loro infrastrutture e di assumere altri dipendenti<sup>20</sup>. Tale situazione si riscontra sia nelle PMI ormai consolidate che in quelle innovative e in pieno sviluppo.

In Europa, gran parte delle PMI ben avviate fanno ricorso al credito bancario, che ha subito una contrazione in seguito alla crisi finanziaria. Per questo motivo la Commissione, nel riesame dello “**Small Business Act**” adottato in febbraio, si è impegnata a valutare l’impatto sulle PMI di tutte le proposte di regolamentazione dei servizi finanziari (come i requisiti patrimoniali imposti alle banche) e a calibrarle nel modo opportuno.

Favorire l’accesso ai finanziamenti per le PMI in pieno sviluppo è un’esigenza d’importanza fondamentale, dato che queste, e in particolare le PMI innovative, svolgono un ruolo cruciale nello sviluppo di un’economia innovativa e sostenibile. Per ottenere i fondi necessari per commercializzare le innovazioni, dette imprese cercano spesso di accedere ai mercati dei capitali diversi dal credito bancario. I mercati di venture capital possono fornire capitali, ma non sono ancora sufficientemente sviluppati in Europa. I fondi di venture capital fanno fronte a gravi difficoltà per raccogliere capitali all’estero e operare a livello transfrontaliero a causa della varietà dei regimi nazionali di regolamentazione e delle barriere fiscali. Questa azione chiave sarà attuata in stretta collaborazione con il Forum sul finanziamento delle PMI.

Il finanziamento delle PMI sarà oggetto di un piano d’azione che riguarderà non soltanto l’accesso alle diverse fonti di finanziamento, ma anche direttamente gli strumenti di finanziamento delle PMI e la creazione di un ambiente favorevole al loro sviluppo e alla loro crescita.

Anche la **direttiva “Trasparenza”, il regolamento di applicazione della direttiva “Prospectus” e la direttiva “Abusi di mercato”** devono essere modificati affinché gli obblighi applicabili alle PMI quotate siano più proporzionati, pur garantendo lo stesso livello di protezione degli investitori. Inoltre, la revisione della **direttiva sui mercati finanziari (MIF)** dovrà prevedere l’introduzione di condizioni speciali e calibrate per le piattaforme negoziali destinate alle PMI, in modo da creare un’etichetta di qualità per i suddetti mercati e favorirne la messa in rete.

## 2.2. La mobilità dei cittadini

### Azione chiave:

*Modernizzazione della legislazione relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali<sup>21</sup>. L’obiettivo consiste nel semplificare le procedure di riconoscimento reciproco per i lavoratori mobili, ammodernare il quadro normativo, riesaminare il campo delle professioni regolamentate e rafforzare la fiducia e la cooperazione tra gli Stati membri. In particolare, la creazione di una carta professionale europea consentirebbe di favorire la mobilità dei professionisti, offrendo una garanzia di fiducia alle autorità degli Stati membri interessati, nonché ai consumatori e ai datori di lavoro.*

La mobilità e le qualifiche dei lavoratori rispondono all’imperativo di rilancio della crescita in Europa. Una maggiore mobilità della mano d’opera qualificata consentirebbe all’economia

<sup>20</sup> Secondo uno studio Eurobarometro del 2009, le difficoltà di accesso ai finanziamenti sono indicate come il secondo ostacolo in ordine di importanza tra quelli che frenano la crescita delle imprese.

[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_271\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_271_en.pdf).

<sup>21</sup> Cfr. anche l’iniziativa faro “Un’agenda per nuove competenze e per l’occupazione” - COM(2010) 682.

europea di essere più competitiva. Troppe barriere normative impediscono ancora agli europei di lavorare dove meglio credono all'interno dell'Unione europea, mentre molti posti altamente qualificati restano scoperti. L'economia potrebbe maggiormente beneficiare di una mobilità temporanea dei lavoratori se un quadro giuridico più chiaro contribuisse a valorizzarla e a favorirla. Inoltre, nei settori non regolamentati, sarà importante portare avanti gli sforzi di corrispondenza tra i sistemi di certificazione nazionale attraverso il Quadro europeo delle certificazioni, in modo da favorire la comparabilità delle qualifiche nel caso di mobilità.

L'attuale situazione del mercato del lavoro, segnata dalla crisi economica e dall'invecchiamento della popolazione, è contraddistinta dalla carenza di manodopera e dalla difficoltà per i datori di lavoro di reperire lavoratori che dispongano delle competenze richieste. In tale contesto, i cittadini devono avere la possibilità di passare rapidamente a un altro impiego in un altro Stato membro. A tale scopo è necessario garantire il riconoscimento di qualifiche ed esperienze professionali in tutti gli Stati membri.

Per favorire la mobilità, i cittadini devono altresì poter far valere e salvaguardare i propri **diritti a pensione integrativa (trasferibilità)** anche qualora vadano successivamente a lavorare in un altro Stato membro. Il convinto impegno del Parlamento e del Consiglio sarà essenziale per soddisfare, entro il 2012, le grandi aspettative dei cittadini.

A tal fine, e sulla base del Libro verde del 2010<sup>22</sup>, la Commissione pubblicherà un Libro bianco sulle pensioni, che affronterà tra l'altro la questione della tutela dei diritti pensionistici e incoraggerà gli Stati membri a dotarsi di servizi di ricostruzione delle pensioni, che aiutano i cittadini a rintracciare i diritti pensionistici, per la cui tutela verranno proposte misure legislative nel corso del 2012. Parallelamente, la Commissione rivedrà la direttiva sugli enti pensionistici aziendali o professionali per consentire ai lavoratori e ai rispettivi datori di lavoro di beneficiare al meglio del Mercato unico.

La Commissione ha inoltre proposto una serie di misure a favore della mobilità attraverso l'iniziativa faro "Agenda per nuove competenze e per l'occupazione"; da qui, tra le altre cose, la creazione di un **passaporto europeo delle competenze** che permetterà a ciascuno di registrare le conoscenze e le competenze acquisite nel corso della propria vita<sup>23</sup>.

È necessario poi favorire la mobilità dei giovani, in particolare di coloro che hanno abbandonato il sistema scolastico prima di avere ottenuto una qualifica. A tale scopo, la Commissione proporrà un progetto di **raccomandazione** del Consiglio per promuovere e **convalidare la formazione al di fuori della scuola**<sup>24</sup>.

### 2.3. I diritti di proprietà intellettuale

#### **Azione chiave:**

*Una legislazione che istituisca una **tutela brevettuale unitaria** per il maggior numero di Stati membri e un **sistema unificato di composizione delle controversie**, con l'obiettivo di rilasciare i primi brevetti che godono di detta tutela unitaria nel 2013<sup>25</sup>.*

<sup>22</sup> "Verso sistemi pensionistici adeguati, sostenibili e sicuri in Europa" - COM(2010) 365.

<sup>23</sup> Cfr. COM(2010) 682.

<sup>24</sup> Cfr. anche l'iniziativa faro "Youth on the Move" - COM(2010) 477.

<sup>25</sup> Cfr. anche le iniziative faro "L'Unione dell'innovazione" - COM(2010) 546 - e "Una politica industriale integrata per l'era della globalizzazione" - COM(2010) 614.

La proprietà intellettuale è un diritto di proprietà riconosciuto dalla Carta dei diritti fondamentali<sup>26</sup>. Essa ha la stessa importanza delle materie prime o della base industriale: tra il 45 e il 75% del valore delle grandi imprese è legato ai diritti di proprietà intellettuale<sup>27</sup>. Le industrie che ne fanno un uso intensivo svolgono un ruolo strategico nella crescita sostenibile delle nostre economie. Non soltanto esse sono portatrici di innovazione, ma generano altresì un plusvalore economico significativo e offrono impieghi stabili e altamente qualificati. I salari sono in media più alti del 60% rispetto a quelli degli altri settori.

La tutela dei diritti di proprietà intellettuale favorisce gli investimenti nello sviluppo di prodotti e servizi innovativi, assicurando un'adeguata remunerazione dell'investimento. Si provvederà a istituire un quadro normativo che tuteli tali diritti in modo efficace e nel rispetto dei diritti fondamentali. Questo quadro, che deve garantire al contempo la diffusione delle informazioni, dei prodotti e dei servizi, nonché il rispetto del diritto di concorrenza, dovrà essere una delle principali priorità dell'Unione europea.

La situazione attuale, caratterizzata da una grande varietà di brevetti e sistemi nazionali di composizione delle controversie, è costosa, poco efficace e comporta un'incertezza giuridica tale da rendere assolutamente prioritaria, in questo campo, la realizzazione di una tutela brevettuale unitaria e la creazione di un sistema unificato per la composizione delle controversie. Una tutela unitaria consentirebbe di ridurre i costi dell'80%.

Allo stesso modo, **lo sviluppo di uno strumento che valorizzi i diritti di proprietà intellettuale** favorirebbe la nascita di un vero mercato europeo dei brevetti e delle licenze. Inoltre, è auspicabile che i beni immateriali posseduti da un'impresa sotto forma di diritti di proprietà intellettuale possano essere interamente riconosciuti come garanzie per un prestito.

D'altro canto, anche gli **attuali sistemi di concessione delle licenze di diritti d'autore** per le offerte legali online devono essere semplificati e trasparenti<sup>28</sup>. Nell'era di Internet, la gestione collettiva deve potersi evolvere verso modelli europei che favoriscano le licenze estese a diversi territori per una varietà di servizi online, pur garantendo un alto livello di tutela per gli aventi diritto. La nuova flessibilità garantita da un quadro normativo rinnovato stimolerà la comparsa di nuovi modelli commerciali che consentiranno una diffusione ampia e mirata dei contenuti creativi a consumatori più mobili. Inoltre, sarà necessario favorire la creazione di una versione digitalizzata dei fondi delle istituzioni culturali europee, ivi comprese delle **opere orfane**.

La promozione dell'offerta legale deve associarsi a una legislazione europea, la cui adozione miri a rafforzare la **lotta contro la pirateria e la contraffazione**, consolidando in modo particolare l'Osservatorio europeo sulla contraffazione e la pirateria e migliorando la cooperazione tra le autorità<sup>29</sup>. La tutela dei diritti di proprietà intellettuale da parte delle autorità doganali dev'essere rafforzata mediante la revisione della legislazione. La pirateria e la contraffazione rappresentano un costo annuale per le imprese europee che, secondo le stime, si attesta sui 250 miliardi di euro<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> Articolo 17 della Carta dei diritti fondamentali.

<sup>27</sup> Fonte: [http://www.wipo.int/sme/en/documents/valuing\\_patents.htm](http://www.wipo.int/sme/en/documents/valuing_patents.htm)

<sup>28</sup> Cfr. anche l'iniziativa faro "Un'agenda digitale europea" - COM(2010) 245.

<sup>29</sup> Cfr. anche l'iniziativa faro "Una politica industriale integrata" - COM(2010) 614.

<sup>30</sup> OCSE: "Magnitude of counterfeiting and piracy of tangible products - November 2009 update"; <http://www.oecd.org>

È ugualmente necessario ammodernare **il sistema europeo dei marchi** per rafforzare la protezione dei marchi e aumentare la coerenza del sistema europeo e di quelli nazionali; in tal modo si semplificheranno le procedure, si ridurranno i costi e il sistema potrà beneficiare appieno delle nuove tecnologie, favorendo così la ricerca.

Tali questioni saranno affrontate nella comunicazione sulla strategia in materia di proprietà intellettuale, che la Commissione adotterà nel 2011.

#### 2.4. I consumatori, protagonisti del mercato unico

**Azione chiave:**

*Legislazione sulla composizione alternativa delle controversie. L'obiettivo è garantire il ricorso a procedure di risoluzione extragiudiziale delle controversie capaci di favorire una soluzione facile, rapida e abbordabile per i consumatori nonché suscettibili di salvaguardare le relazioni tra le imprese e la loro clientela. Quest'azione comprenderà una voce per il commercio online.*

Benché il mercato unico faccia parte della realtà quotidiana dei consumatori allorché viaggiano, effettuano acquisti o pagamenti, essi si imbattono ancora troppo spesso in numerosi ostacoli e non hanno piena fiducia nella possibilità di ottenere riparazione in caso di problemi. Per rilanciare il mercato unico e in particolare il mercato unico digitale, è quindi essenziale infondere nei consumatori nuova fiducia nella possibilità di far valere i loro diritti. Una più efficace applicazione del diritto consentirebbe ai consumatori di scongiurare perdite importanti – che secondo le stime sarebbero pari allo 0,16% del prodotto interno lordo (PIL) dell'Unione europea. Una maggiore fiducia dei consumatori nel commercio elettronico transfrontaliero consentirebbe di realizzare ulteriori risparmi, valutati nell'ordine dello 0,02% del PIL dell'Unione europea, ossia 2,50 miliardi di euro<sup>31</sup>.

Oltre alla composizione alternativa delle controversie, la Commissione porterà avanti il proprio lavoro anche su un approccio europeo ai ricorsi collettivi, sulla base dei risultati della consultazione che ha avviato.

Per consolidare la fiducia dei consumatori nel mercato unico, è necessario adottare altre azioni concrete. I consumatori devono poter essere sicuri che le merci che acquistano sono affidabili, indipendentemente dal loro luogo di produzione. A tale scopo, è essenziale rivedere la **direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti**. Inoltre, le imprese attendono che gli Stati membri applichino regole di tutela identiche in tutta l'Unione europea. A tale scopo, in collaborazione con i servizi doganali e di sorveglianza del mercato, la Commissione elaborerà un **piano d'azione pluriennale sulla sorveglianza del mercato**, esteso anche alle frontiere esterne e messo in atto dagli Stati membri. Per garantire che i consumatori ricevano informazioni affidabili sul livello di prestazione ambientale dei prodotti, la Commissione proporrà, nell'ambito del Piano d'azione sul consumo e la produzione sostenibili, **un'iniziativa sull'impronta ecologica dei prodotti**.

---

<sup>31</sup> Documento di lavoro “Renforcement des pouvoirs des consommateurs dans l'Union européenne”, [Rafforzamento dei poteri dei consumatori nell'Unione europea] adottato il 7 aprile 2011 (SEC(2011) 469) e basato sull'Eurobarometro 342, nonché stima dei servizi della Commissione basata sui dati pubblicati nello studio condotto da YouGovPsychonomics (2009) “Mystery Shopping Evaluation of Cross-Border E-Commerce in the EU”.



È altresì opportuno garantire una corretta applicazione dei **diritti dei passeggeri** in tutte le modalità di trasporto, anche quelle per le persone a mobilità ridotta. Verrà pubblicata una comunicazione che riassume l'insieme di regole vigenti nell'Unione europea in materia di diritti dei passeggeri in tutte le modalità di trasporto: aereo, treno, nave e autobus/autocorriera. Per poter offrire una migliore tutela ai consumatori, la Commissione proporrà nel prossimo futuro una revisione della direttiva sui viaggi a forfait, soprattutto se vengono acquistati online.

Infine, l'attività concernente la tutela dei consumatori di **prodotti finanziari** retail sarà portata avanti soprattutto per quanto riguarda la trasparenza delle spese bancarie e una maggiore tutela dei mutuatari sul mercato dei prestiti ipotecari.

## 2.5. I servizi

### Azione chiave:

*Revisione della legislazione sul sistema europeo di normalizzazione per estenderlo ai servizi e rendere le procedure di normalizzazione più efficaci, efficienti e inclusive<sup>32</sup>.*

La normalizzazione rappresenta uno strumento essenziale per consentire la libertà di circolazione delle merci, garantendo l'interoperabilità dei prodotti, la loro sicurezza e la loro qualità. Essa inoltre è sempre più utilizzata nel settore dei servizi, soprattutto però a livello nazionale. Ciò può rendere più complessa l'integrazione del mercato unico dei servizi. Per evitare la comparsa di nuove barriere e favorire il flusso transfrontaliero dei servizi, soprattutto per quanto riguarda **i servizi alle imprese**, come la logistica o la gestione dei servizi di sostegno alle imprese ("facility management"), è importante sviluppare la normalizzazione dei servizi a livello europeo, tenendo debito conto delle esigenze del mercato. Si tratta di un obiettivo importante della revisione del sistema europeo di normalizzazione. Un altro obiettivo importante sarà creare un sistema più efficace, efficiente e inclusivo. Il sistema di normalizzazione deve consentire la rapida adozione delle norme e il loro adeguamento alle nuove tecnologie disponibili nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché una maggiore partecipazione delle PMI e delle altre parti interessate; il sistema deve poi assicurare che le norme rimangano accessibili a tutti gli utenti interessati.

In linea più generale, un buon funzionamento del mercato unico dei servizi è condizione essenziale per generare crescita e occupazione in Europa. Mentre tra il 1998 e il 2008 la crescita dell'economia europea è stata pari, in media, al 2,1% su base annua, il settore dei servizi è cresciuto in media del 2,8% all'anno. L'occupazione nel settore ha registrato una crescita del 2% all'anno, rispetto all'1% registrato per l'intera economia<sup>33</sup>. Per raggiungere tale obiettivo, la priorità immediata è la **piena applicazione della direttiva sui servizi** e la messa in opera degli sportelli unici da parte di tutti gli Stati membri. Oltre a ciò, e conformemente alle conclusioni del Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011, la Commissione, in collaborazione con gli Stati membri, effettuerà dei **"test di prestazione"** per esaminare da vicino il funzionamento pratico del quadro normativo UE applicabile ad alcuni settori promettenti come quelli dei servizi alle **imprese**, dell'**edilizia** e del **turismo**. Essa

<sup>32</sup> Cfr. anche le iniziative faro "L'Unione dell'innovazione" - COM(2010)546 -, "Una politica industriale integrata per l'era della globalizzazione" - COM(2010) 614 - e "Un'agenda digitale europea" - COM(2010) 245.

<sup>33</sup> Eurostat.

svolgerà valutazioni più approfondite sulle riserve di attività, sulla detenzione del capitale, sulla forma giuridica e sugli obblighi in materia di assicurazioni, altrettanti ostacoli che si frappongono a una migliore integrazione del mercato dei servizi<sup>34</sup>. Sulla base del risultato di queste diverse iniziative, nel 2012 la Commissione deciderà le tappe future. Anche il commercio e la distribuzione dovranno godere di particolare attenzione, in considerazione del loro contributo alla crescita e alla creazione di occupazione. Si adatterà un'iniziativa tesa a **lottare contro le prassi commerciali sleali tra imprese** per individuare la natura e l'entità dei problemi legati alle prassi commerciali sleali tra professionisti lungo tutta la catena di approvvigionamento, per repertoriare le norme vigenti a livello degli Stati membri, segnalarne l'attuazione e individuare infine le diverse opzioni possibili. Si tratterà di porre fine alle prassi sleali che mettono in pericolo la vitalità delle imprese, nonché stimolare la competitività dei diversi operatori delle catene di approvvigionamento nel quadro di un mercato unico del commercio e della distribuzione più efficace e più equo, rispondendo alle aspettative dei consumatori e dei produttori in materia di competitività dei prezzi. Per quanto riguarda l'importanza dei **servizi alle imprese**, la Commissione istituirà un Gruppo ad alto livello per studiare le carenze del mercato.

Infine, fermo restando il riconoscimento dei titoli di studio, sarà opportuno esaminare il modo migliore per garantire la qualità dell'istruzione offerta in un contesto di libera circolazione dei servizi, in considerazione del diffondersi del franchising nel settore dell'istruzione.

## 2.6. Le reti

### Azione chiave:

***Legislazioni sulle infrastrutture energetiche e di trasporto per identificare e varare i progetti strategici di interesse europeo nonché per garantire l'interoperabilità e l'intermodalità.***

Le reti dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni elettroniche costituiscono la spina dorsale del mercato unico. In effetti, infrastrutture efficaci favoriscono la rapidità e l'economicità della libera circolazione di persone, merci, energie diverse e dati (con l'allocatione di uno spettro radioelettrico adeguato). Un'integrazione economica efficiente si basa sull'integrazione di infrastrutture di rete che operano in modo efficace.

È indispensabile una nuova politica europea per le **infrastrutture energetiche**<sup>35</sup> per cambiare il modo di pianificare e sviluppare le reti nell'Unione europea. Occorre trovare soluzioni per gli anelli mancanti importanti e le reti devono diventare più intelligenti per migliorare il trasporto dell'energia. Una nuova legislazione dovrà **favorire la costruzione di una rete unificata e intelligente** che aumenti non solo la sicurezza dell'approvvigionamento e l'integrazione dei mercati, ma anche l'efficienza energetica e il consumo delle energie rinnovabili. L'accelerazione e la trasparenza delle procedure di autorizzazione sono essenziali per integrare le reti energetiche nazionali in un'unica rete europea. È urgente agire in questo

<sup>34</sup> Comunicazione della Commissione COM(2011) 20 - "Verso un migliore funzionamento del mercato unico dei servizi".

<sup>35</sup> Cfr. anche la comunicazione "Priorità per le infrastrutture energetiche per il 2020 e oltre. Piano per una rete energetica europea integrata" - COM(2010) 677 definitivo - , le conclusioni del Vertice europeo del 4.2.2011, l'iniziativa faro "Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse" - COM(2011) 21 - e il Piano di efficienza energetica 2011 - COM(2011) 109.

settore, in considerazione dei tempi necessari per l'autorizzazione di nuovi progetti (che spesso superano i 10 anni).

Per quanto concerne i trasporti, si dovranno attuare le azioni raccomandate dal Libro bianco sulla politica dei trasporti fino al 2050<sup>36</sup>, tese soprattutto a eliminare gli ostacoli che si frappongono alla realizzazione di un vero mercato unico che inglobi tutte le modalità e tutti i sistemi nazionali, compresi i sistemi intelligenti di trasporto, nonché a sviluppare una rete di cabotaggio e di trasporto multimodale moderno. In particolare, l'Unione europea non dispone ancora di una rete di infrastrutture transfrontaliere sufficientemente interconnessa, interoperabile ed efficiente. Grazie alla modifica degli orientamenti comuni per sviluppare la rete transeuropea di trasporto (RTE-T), nel 2011 dovrebbe essere possibile rimuovere le principali strozzature, aggiungere gli anelli mancanti e interconnettere le modalità di trasporto mediante una più mirata definizione dei progetti e un più efficace follow-up delle decisioni. Con i nuovi orientamenti si tratterà una rete di base di infrastrutture strategiche europee che, integrando l'Est e l'Ovest dell'Unione europea, realizzerà una rete europea di mobilità e lo spazio unico europeo dei trasporti.

Infine, lo spettro radioelettrico riveste un'importanza fondamentale per la società digitale, i servizi wireless ad alta velocità, la ripresa economica, la crescita, la creazione di posti di lavoro di qualità e la competitività a lungo termine dell'Unione europea. Tenuto conto dell'importanza che rivestono la disponibilità e l'utilizzo efficace dello spettro per dar vita a un mercato interno delle comunicazioni elettroniche e per gli altri settori della politica dell'Unione europea, il Parlamento e il Consiglio sono invitati ad adottare rapidamente la proposta di **decisione tesa a realizzare un programma sulla pianificazione strategica e l'armonizzazione dell'utilizzo dello spettro radioelettrico in Europa.**

## 2.7. Il mercato unico digitale

### Azione chiave:

*Legislazione che garantisca il mutuo riconoscimento dell'identificazione e autenticazione elettronica in tutta l'UE, nonché una revisione della direttiva sulla firma elettronica, per consentire che le imprese, i cittadini e le amministrazioni pubbliche interagiscano per via elettronica in maniera sicura e senza ostacoli, a vantaggio dell'efficacia dei servizi e degli appalti pubblici, della prestazione di servizi e del commercio elettronico, anche nella loro dimensione transfrontaliera.*

Rafforzare la fiducia nelle transazioni elettroniche è una *conditio sine qua non* dello sviluppo di un mercato interno digitale di cui potranno beneficiare pienamente i cittadini, le imprese e le amministrazioni. Ingredienti essenziali per il raggiungimento di questo scopo sono i servizi elettronici di fiducia che rispettano la tutela della vita privata, garantiscono la certezza giuridica e la sicurezza degli scambi, operano oltre frontiera, sono riconosciuti da tutti i settori di attività e al contempo sono facili da usare, economici e soggetti al rigoroso controllo delle parti di una transazione.

A tale scopo, la Commissione proporrà un nuovo quadro normativo per garantire la fiducia nelle transazioni elettroniche; questo quadro proporrà la **revisione della direttiva sulla firma elettronica** per chiarirne i concetti, semplificare l'impiego della firma elettronica e abbattere

---

<sup>36</sup> Cfr. anche l'iniziativa faro "Una politica industriale integrata per l'era della globalizzazione" - COM(2010) 614.

le barriere che si frappongono all'interoperabilità. Il quadro garantirà inoltre il **mutuo riconoscimento dei servizi di identificazione e autenticazione elettronica**. Il quadro normativo affronterà anche il funzionamento transfrontaliero di una serie di altri servizi di fiducia. Gli strumenti proposti da questo quadro saranno generici e svincolati da settori specifici di attività, soprattutto nel caso dell'**identità elettronica**. Il quadro sarà tecnologicamente neutro e sarà aperto a tutti i mezzi di comunicazione, come Internet o le comunicazioni mobili.

Lo sviluppo del digitale è una delle principali leve per stimolare la crescita e l'occupazione nell'Unione europea, nei suoi diversi aspetti: il settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (il cui valore aggiunto per l'economia europea nel 2007 è stato pari a circa 600 miliardi di euro<sup>37</sup>); sempre più cittadini europei che utilizzano Internet regolarmente o addirittura ogni giorno (erano rispettivamente il 65% e il 53% del totale nel 2010<sup>38</sup>); un mercato della banda larga che, nel 2010<sup>39</sup>, primeggiava in tutto il mondo; un mercato per le informazioni del settore pubblico stimato a 27 miliardi di euro<sup>40</sup>, per citarne soltanto alcuni. L'iniziativa faro "Un'agenda digitale europea"<sup>41</sup> presenta un insieme completo di azioni che alla fine dovranno condurre al mercato unico digitale.

La trasmissione dei dati e quella vocale e rappresentano sempre più un servizio essenziale per tutti i cittadini europei. Per quanto riguarda i prezzi del roaming, le misure normative adottate dall'Unione a partire dal 2007 hanno chiaramente contribuito a una riduzione dei costi telefonici e a una maggiore trasparenza per il consumatore. Tuttavia, i prezzi al dettaglio dei servizi di trasmissione dei dati "in roaming" restano ancora troppo alti, così che la maggior parte dei privati e una parte importante delle imprese non utilizza tali servizi fuori dalle frontiere nazionali.

Lo sviluppo del mercato unico digitale si scontra con la mancanza di fiducia dei consumatori, le cui cause principali riguardano la sicurezza dei pagamenti e il rispetto dei diritti dei consumatori nelle transazioni transfrontaliere<sup>42</sup>, soprattutto in termini di sicurezza dei prodotti e di contraffazione<sup>43</sup>. La mancanza di fiducia e le difficoltà connesse agli acquisti online in altri Stati membri spiegano il motivo per cui il commercio online rappresenta meno del 5% delle vendite al dettaglio, e soltanto il 9% degli europei ha già fatto acquisti su Internet in un altro Stato membro<sup>44</sup>. La sfida consiste nel mettere a disposizione di tutti i cittadini, anche quelli più vulnerabili o residenti nei territori più remoti, un vero mercato unico. A questo proposito, la Commissione presenterà un piano d'azione per lo sviluppo del **commercio elettronico**. La comunicazione valuterà l'applicazione della direttiva sul commercio elettronico e analizzerà le sfide da affrontare: micropagamenti, sicurezza dei pagamenti online, protezione dei dati personali, lotta alla contraffazione, evasione degli ordini,

---

<sup>37</sup> "Europe's Digital Competitiveness Report" - SEC(2010) 627.

<sup>38</sup> Eurostat

<sup>39</sup> Communications Committee Working Document – "Broadband Access in the EU: situation at 1 July 2010".

<sup>40</sup> Studio "MEPSIR – Measuring European Public Sector Information Resources" (2006), HELM Group of Companies with Zenc, per la Commissione europea.

<sup>41</sup> COM(2010) 245.

<sup>42</sup> Flash Eurobarometer N° 299 – Cross-border trade and consumer protection, settembre 2010, relazione analitica, pag. 30.

<sup>43</sup> Cfr. anche le conclusioni della comunicazione sul commercio elettronico transfrontaliero tra imprese e consumatori nell'UE - COM(2009) 557, [http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/COM\\_2009\\_0557\\_4\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/COM_2009_0557_4_fr.pdf)

<sup>44</sup> 5th Consumer Scoreboard - [http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/5th\\_edition\\_scoreboard\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/5th_edition_scoreboard_en.pdf)

responsabilità dei prestatori di servizi su Internet, coerenza della normativa europea con ripercussioni sul commercio elettronico<sup>45</sup>. La Commissione proporrà inoltre una serie di misure intese a promuovere lo sviluppo di uno spazio integrato per le carte di pagamento e per altre forme innovative di pagamento.

Le discriminazioni basate sulla localizzazione geografica, in particolare nel commercio online, devono essere eliminate. La Commissione presenterà delle **linee direttrici**<sup>46</sup> per porre fine alle discriminazioni ingiustificate fondate sulla nazionalità o sul luogo di residenza, soprattutto nel commercio online.

Infine, la direttiva relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico (PSI<sup>47</sup>) ha introdotto le condizioni di base per riutilizzare il gran numero di dati prodotti dalle amministrazioni pubbliche che possono stimolare i mercati di contenuti e servizi, a patto che siano disponibili a condizioni trasparenti e non discriminatorie<sup>48</sup>. La sua revisione farà sì che le informazioni del settore pubblico diventino una fonte importante di opportunità e di crescita per molti altri settori innovativi.

## 2.8. L'imprenditoria sociale

### Azione chiave:

*Legislazione mirante a creare un quadro europeo che garantisca lo sviluppo dei fondi d'investimento solidale, per amplificare l'effetto delle iniziative nazionali aprendo a questi fondi le opportunità del mercato unico (accesso a opportunità di investimento e a investitori stabiliti in tutti gli Stati membri).*

Il mercato interno si fonda su “un'economia sociale di mercato altamente competitiva”, che riflette l'evoluzione verso una crescita inclusiva, socialmente più giusta ed ecologicamente sostenibile. Si affermano nuovi modelli economici, in cui tali considerazioni di responsabilità nei confronti della società prevalgono sulle logiche di puro profitto finanziario. Occorre che tale tendenza possa tradursi nel mercato unico. Si tratta di assicurare pari condizioni di concorrenza, di sostenere le esperienze all'origine di una maggiore equità nell'economia e che partecipano alla lotta contro l'esclusione. È necessario utilizzare la formidabile leva finanziaria costituita dall'industria europea della gestione delle attività (7 000 miliardi di euro nel 2009) per favorire lo sviluppo delle imprese che hanno scelto – al di là della ricerca legittima di un profitto finanziario – di perseguire anche obiettivi di interesse generale, di sviluppo sociale, etico o ambientale. Per garantire regole uguali per tutti, la Commissione presenterà una proposta legislativa concernente la trasparenza delle informazioni sociali e ambientali fornite dalle imprese di tutti i settori.

Per riuscire a svilupparsi e raggiungere i propri obiettivi, il settore dell'economia sociale nel mercato interno deve poter fruire di modalità organizzative dotate di statuto giuridico

---

<sup>45</sup> L'iniziativa sul diritto europeo dei contratti figurerà tra le azioni previste per ridurre gli ostacoli normativi al commercio elettronico.

<sup>46</sup> Per l'applicazione dell'articolo 20 della direttiva sui servizi.

<sup>47</sup> Direttiva 2003/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 novembre 2003, relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico.

<sup>48</sup> A titolo d'esempio, le carte e gli itinerari che sono disponibili online o nei GPS non sarebbero così sviluppati se la direttiva sul riutilizzo dell'informazione del settore pubblico non avesse creato le condizioni per rendere disponibili le informazioni del settore pubblico.

particolare. Il settore **cooperativo**, per esempio, è più vivace che mai<sup>49</sup>, ma occorre esaminare le cause delle scarse adesioni allo statuto della cooperativa europea. Le **mutue** agiscono in settori cruciali per i cittadini (sanità, banche, assicurazioni, eccetera), ma raramente offrono i propri servizi in più di uno Stato membro. Esse però detengono il 25% del mercato delle assicurazioni e il 70% del numero totale delle imprese del settore, e quindi il mercato unico non può ignorarle. Le **fondazioni** recano un rilevante contributo al finanziamento di iniziative innovative e di interesse generale; esse si scontrano però con varie difficoltà allorché devono stabilirsi in altri Stati membri, oppure mutualizzare le proprie risorse su base transfrontaliera. Per ovviare a tali difficoltà, la Commissione europea presenterà una proposta di regolamento sullo statuto della fondazione europea.

D'altra parte alcune imprese si sono prefisse l'obiettivo – pur senza rinunciare al profitto – di lottare contro le esclusioni. Spesso si tratta di microimprese attive su scala locale, ma in alcuni casi dispongono di un autentico potenziale di crescita e di creazione di occupazione<sup>50</sup>. Gli strumenti giuridici<sup>51</sup> devono fare in modo che il mercato unico sia il loro terreno di sviluppo, ossia il loro orizzonte di crescita, e che esse non rimangano relegate nei limiti dei rispettivi territori nazionali.

Nel quadro della piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale<sup>52</sup>, la Commissione sosterrà lo sviluppo dell'economia sociale in quanto strumento di inclusione attiva, proponendo nel 2011 una “**Iniziativa per l'imprenditoria sociale**” e agevolando l'accesso ai programmi finanziari utilizzabili in questo settore.

Nel 2011 la Commissione adotterà anche una comunicazione sulla responsabilità sociale delle imprese (RSI): si tratta di un concetto più ampio rispetto all'imprenditoria sociale, che incoraggia tutte le imprese a perseguire nella loro attività quotidiana azioni a fini sociali o ambientali.

## 2.9. La fiscalità

### Azione chiave:

*Revisione della direttiva sulla fiscalità dell'energia così da assicurare un trattamento coerente delle diverse fonti di energia per tenere maggiormente conto del contenuto energetico dei prodotti e del loro livello di emissioni di CO<sub>2</sub>.*

La regolamentazione fiscale dell'Unione europea non è più adeguata alla realtà del mercato unico del ventunesimo secolo, né alle sfide dello sviluppo sostenibile. Essa non riesce a garantire parità di trattamento ai consumatori finali nel quadro del mercato interno, e neppure incoraggia sufficientemente le pratiche che maggiormente consentono di risparmiare energia o sono più rispettose dell'ambiente. Oggi si tratta di fare in modo che la fiscalità permetta di orientare il consumo verso un migliore impiego delle risorse energetiche, privilegiando le fonti di energia pulite.

<sup>49</sup> Nelle sole cooperative si contano più di 4,8 milioni di posti di lavoro.

<sup>50</sup> Il numero di occupati nelle imprese sociali e nel terziario è stimato a 7 milioni, ossia il 4% dei lavoratori dipendenti in Europa.

<sup>51</sup> Regolamentazione degli appalti pubblici, rapporti tra le imprese, in particolare nel commercio e nella distribuzione (*B to B*), accesso ai finanziamenti (credito bancario, fondi d'investimento dedicati, orientamento del risparmio privato tramite iniziative del tipo Big Society Bank (Regno Unito)).

<sup>52</sup> COM(2010) 758.

Inoltre, le imprese stabilite in più di uno Stato membro dell'Unione devono cumulare le dichiarazioni dei redditi e avere rapporti con varie amministrazioni fiscali. Il progetto di **base imponibile consolidata comune per le società** (CCCTB) costituisce un'azione grazie alla quale la Commissione propone di armonizzare le modalità di calcolo degli utili imponibili, affinché le imprese interessate siano soggette alle medesime norme indipendentemente dallo Stato membro in cui sono tassate<sup>53</sup>. L'istituzione di uno sportello fiscale unico agevolerà i rapporti tra le imprese e l'amministrazione fiscale e organizzerà la cooperazione amministrativa tra le autorità fiscali degli Stati membri. Ogni anno, la CCCTB consentirà alle imprese dell'Unione di risparmiare 700 milioni di euro sui costi di adeguamento, oltre a 1,3 miliardi derivanti dal consolidamento. Inoltre, le imprese desiderose di svilupparsi al di là delle frontiere nazionali potranno realizzare risparmi dell'ordine di 1 miliardo di euro. Nella strategia di crescita annuale la CCCTB viene indicata come una delle misure a favore della crescita a cui dare priorità affinché siano adottate entro il 2012. In tale contesto, il pieno coinvolgimento del Parlamento e del Consiglio sarà essenziale per soddisfare le grandi aspettative delle imprese in materia di semplificazione dell'ambiente normativo.

Occorre inoltre rivedere il sistema dell'IVA per precisare il regime definitivo applicabile in particolare alle operazioni transfrontaliere e le relative modalità d'imposizione, allo scopo di ridurre gli speciali oneri amministrativi che gravano su tali transazioni e dare sicurezza all'intera catena commerciale, soprattutto per le PMI. La Commissione si propone di individuare, entro il 2011, gli elementi di una strategia IVA da cui dovrà scaturire una serie di iniziative legislative. Queste ultime dovranno poi essere esaminate nel quadro della prossima fase del rafforzamento del mercato unico dopo il 2012.

I **problemi fiscali transfrontalieri** costituiscono un arduo ostacolo per i **cittadini**, e vanno pertanto risolti. La comunicazione della Commissione "Rimuovere gli ostacoli fiscali transfrontalieri per i cittadini dell'UE"<sup>54</sup> ha individuato i problemi più urgenti, in particolare la doppia imposizione, la discriminazione fiscale e la difficoltà di accesso alle informazioni e alle amministrazioni fiscali di altri Stati membri, annunciando altresì il varo di misure destinate a risolvere i problemi specifici. Tra le soluzioni possibili rientrano, in particolare, un meccanismo vincolante di risoluzione delle controversie in materia di doppia imposizione, la creazione di punti unici di contatto nelle amministrazioni e il trattamento fiscale delle successioni transfrontaliere.

## 2.10. La coesione sociale

### Azione chiave:

*Legislazione destinata a migliorare e rafforzare il recepimento, l'applicazione e il rispetto nella pratica della direttiva sul distacco dei lavoratori<sup>55</sup>, comprensiva di misure per prevenire e sanzionare qualunque abuso o elusione delle norme applicabili e affiancata da una legislazione mirante a chiarire l'esercizio delle libertà di stabilimento e di prestazione di servizi accanto ai diritti sociali fondamentali.*

In un'economia sociale di mercato, un mercato europeo dei servizi maggiormente unificato deve garantire alle imprese la possibilità di fornire più facilmente i propri servizi in tutta

<sup>53</sup> Si calcola che una base imponibile consolidata comune per le società produrrebbe una riduzione dei costi amministrativi di natura fiscale gravanti sulle PMI pari al 67%.

<sup>54</sup> COM(2010) 769.

<sup>55</sup> Cfr. l'iniziativa faro "Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione" - COM(2010) 682.

l'Unione europea, senza che ciò comporti un livellamento verso il basso. In particolare, le imprese potranno distaccare i loro dipendenti, pur garantendo un maggior numero di posti di lavoro di qualità e un elevato livello di protezione dei lavoratori e dei loro diritti sociali.

A tale proposito, è necessario perfezionare l'applicazione del quadro giuridico sul distacco dei lavoratori per agevolare la circolazione delle informazioni tra le imprese e le autorità degli Stati membri, rafforzare i controlli e lottare contro gli abusi, soprattutto in materia di diritti dei lavoratori.

Nella legislazione sul mercato unico occorre tenere in debito conto gli articoli 8 e 9 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che ora ha il medesimo valore giuridico del Trattato. La Commissione proporrà quindi una legislazione trasversale che permetta di chiarire l'esercizio delle libertà di stabilimento e di prestazione di servizi accanto ai diritti sociali fondamentali, tra cui il diritto di azione collettiva, conformemente alla legislazione e alle prassi nazionali e nel rispetto del diritto dell'Unione<sup>56</sup>.

Più ancora, il progetto europeo pone in maniera globale al centro delle proprie preoccupazioni la coesione sociale e territoriale dell'Unione, e riconosce che il solo gioco delle forze del mercato non offre una risposta adeguata a tutte le esigenze collettive. I servizi di interesse economico generale (SIEG) costituiscono un elemento essenziale del modello sociale europeo, ossia un'economia insieme altamente competitiva e socialmente inclusiva.

L'Unione europea riconosce, in particolare all'articolo 14 del TFUE e nel protocollo n. 26 allegato ai Trattati, l'importanza dei SIEG per la promozione della coesione sociale e territoriale dell'Unione e dei suoi Stati membri, nonché il ruolo essenziale e l'ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali per fornire, fare eseguire e organizzare i servizi di interesse economico generale in modo che rispondano il più possibile alle esigenze degli utilizzatori, conformemente al principio di sussidiarietà.

Nel settore degli appalti pubblici, la Commissione ha appena avviato una riflessione mirante a precisare l'articolazione tra le norme che governano gli aiuti di Stato e quelle che organizzano gli appalti pubblici, nonché il regime applicabile ai servizi forniti in-house.

È peraltro di esclusiva competenza della Commissione, a norma dell'articolo 106 del TFUE, garantire che le modalità di esecuzione e di finanziamento dei SIEG siano conformi ai principi e alle disposizioni del Trattato in materia di concorrenza. È stata appena avviata anche una riflessione sulla prossima revisione del pacchetto di misure sugli aiuti di Stato a favore dei SIEG (denominato anche "pacchetto post-Altmark")<sup>57</sup>. La futura riforma dovrebbe prevedere un duplice obiettivo: chiarimento da un lato e approccio differenziato e proporzionato dall'altro. La Commissione intende inoltre precisare, se ciò si dimostrerà necessario, una serie di concetti chiave; essa vuole poi accertarsi che l'esame degli aiuti di Stato venga approfondito in misura adeguata alla natura e alle dimensioni dei servizi forniti.

---

<sup>56</sup> L'iniziativa potrebbe trarre spunto dalle soluzioni offerte dal regolamento (CE) n. 2679/98 del 7 dicembre 1998, sul funzionamento del mercato interno in relazione alla libera circolazione delle merci tra gli Stati membri.

<sup>57</sup> Comunicazione della Commissione del 23 marzo 2011, "Riforma delle norme UE in materia di aiuti di Stato relativamente ai servizi di interesse economico generale" - COM(2011) 146.



Nell'ambito di una comunicazione che verrà adottata entro il 2011, la Commissione presenterà una serie di azioni miranti a meglio garantire che i SIEG, compresi i servizi sociali d'interesse generale (SSIG), possano fruire di un quadro che consenta loro di assolvere alle proprie funzioni.

La Commissione esaminerà pertanto le misure necessarie a garantire, in conformità all'articolo 14 e al protocollo n. 26, l'accesso di tutti i cittadini, a un costo abbordabile, ai servizi essenziali per la vita quotidiana e alla loro integrazione nella vita economica e sociale, nel rispetto del ruolo essenziale che spetta agli Stati membri nel fornire, fare eseguire e organizzare tali servizi. Sarà opportuno che tale risposta tenga conto della costante evoluzione delle esigenze dei cittadini europei.

La Commissione rileva che non tutti i cittadini hanno la possibilità di partecipare attivamente al mercato unico. Per esempio, l'accesso ai servizi bancari di base – condizione ormai indispensabile per partecipare alla vita economica e sociale – non è garantito pienamente. La Commissione proporrà perciò un'iniziativa riguardante l'accesso a un conto di pagamento di base a costi contenuti per tutti i cittadini, qualunque sia il loro luogo di residenza nell'Unione europea.

## 2.11. Il quadro normativo per le imprese

### **Azione chiave:**

*Semplificazione delle direttive sui principi contabili per quanto riguarda gli obblighi in materia di informativa finanziaria e riduzione degli oneri amministrativi, in particolare di quelli che gravano sulle PMI.*

Nelle sue conclusioni del 24-25 marzo 2011 il Consiglio europeo ha sottolineato la necessità di ridurre i vincoli normativi, in particolare quelli che gravano sulle PMI, sia a livello europeo che nazionale, questione sulla quale la Commissione presenterà una relazione al Consiglio europeo<sup>58</sup>. L'entità dei benefici prodotti dal mercato unico dipende dalla facilità con cui le persone, i beni, i servizi e i capitali possono circolare liberamente da uno Stato membro all'altro. L'obiettivo delle politiche del mercato unico è favorire questi movimenti non soltanto con l'abolizione delle barriere, ma anche realizzando un quadro normativo che riduca al minimo gli oneri amministrativi.

La proposta di revisione delle direttive sui principi contabili si propone soprattutto di ridurre gli oneri amministrativi dovuti agli obblighi contabili imposti alle piccole imprese e alle microimprese costituite sotto forma di società anonime o a responsabilità limitata. I potenziali risparmi che derivano da tale proposta ammontano a 1,5 miliardi di euro all'anno per 1,1 milioni di piccole imprese, e a 5,2 miliardi di euro all'anno per 5,9 milioni di microimprese<sup>59</sup>. I risparmi deriverebbero soprattutto dalla riduzione degli obblighi in materia di informativa finanziaria per le piccole imprese e per le microimprese. Oltre a questa semplificazione, la revisione delle direttive avrà l'obiettivo di migliorare la trasparenza e la comparabilità, in tutta l'Unione europea, degli stati finanziari delle imprese, piccole e grandi.

<sup>58</sup> Conclusioni del Consiglio europeo del 24-25 marzo, EUCO 10/11 del 25 marzo, paragrafo n. 7.

<sup>59</sup> Cifre calcolate sulla base di uno studio realizzato dal *Center of Strategy & Evaluation Services* (CSES), ottobre 2010, e di una relazione sul progetto dell'Unione europea in materia di misurazione e riduzione dei costi amministrativi, effettuata da Capgemini, Deloitte e Ramboll, nel febbraio 2009.

Inoltre, la proposta della Commissione di esentare le microimprese dalle disposizioni delle direttive sui principi contabili dovrà essere adottata dal Consiglio e dal Parlamento.

L'introduzione di norme europee armonizzate sostituisce un insieme di 27 norme nazionali e costituisce dunque una riduzione degli oneri normativi. Sono altresì in atto sforzi per ridurre ulteriormente gli oneri amministrativi derivanti dalle norme europee<sup>60</sup>. A tale scopo, la Commissione ha presentato una proposta volta a creare uno **statuto delle società private europee**, ancora all'esame del Consiglio dell'UE. Tale proposta dovrebbe essere sbloccata dal Consiglio.

Per favorire le attività delle PMI, la Commissione ha adottato lo "**Small Business Act**"<sup>61</sup>, che introduce il principio "pensare anzitutto in piccolo" (Think Small First) nell'insieme delle politiche europee e comprende un ventaglio di misure concrete destinate a rafforzare la competitività delle PMI all'interno del mercato unico.

È necessario introdurre uno **strumento opzionale nel campo del diritto contrattuale europeo** per favorire le transazioni transfrontaliere nel mercato unico. È ugualmente necessario adottare un regolamento per promuovere il **recupero transfrontaliero dei crediti**, che semplificherebbe ulteriormente le norme esistenti, a vantaggio dei cittadini e delle imprese che chiedono maggiore sicurezza giuridica in questo campo.

## 2.12. Gli appalti pubblici

### Azione chiave:

*Revisione e ammodernamento del quadro normativo degli appalti pubblici per giungere ad una politica equilibrata, che sostenga una domanda di beni, opere e servizi rispettosi dell'ambiente, socialmente responsabili e innovativi. La revisione garantirà inoltre che le amministrazioni aggiudicatrici si avvalgano di procedure più semplici e più flessibili e che venga agevolato l'accesso alle imprese, in particolare alle PMI<sup>62</sup>.*

Le autorità pubbliche spendono circa il 18% del PIL dell'UE per beni, servizi e opere. Le legislazioni europee e nazionali hanno aperto gli appalti pubblici a una concorrenza leale allo scopo di offrire ai cittadini una migliore qualità al miglior prezzo.

Quanto al gran numero di beni, servizi e opere che sono oggetto di gare d'appalto, le commesse pubbliche offrono l'occasione di accrescere la domanda di beni, opere e servizi rispettosi dell'ambiente, socialmente responsabili e innovativi. In altri termini, gli appalti pubblici possono essere un utile strumento per incoraggiare lo sviluppo di un mercato interno più ecologico, sociale e innovativo. Occorre altresì considerare il modo più opportuno per rendere le procedure più semplici e più flessibili, al fine di aumentare l'efficacia delle commesse pubbliche. Allo stesso tempo, tale semplificazione non deve indurre a limitare l'accesso agli appalti all'ambito europeo. Al contrario, l'accesso agli appalti dev'essere ulteriormente semplificato, in particolare per le PMI e il commercio transfrontaliero, anche per gli acquisti comuni tra diversi enti aggiudicatori. In effetti, la percentuale di appalti

<sup>60</sup> Cfr. anche la strategia europea per la semplificazione del contesto normativo - COM(2005) 535.

<sup>61</sup> Cfr. anche "Una politica industriale integrata per l'era della globalizzazione" - COM(2010) 614.

<sup>62</sup> Cfr. altresì le iniziative faro "L'Unione dell'innovazione" - COM(2010) 546 - e "Una politica industriale integrata per l'era della globalizzazione" - COM(2010) 614.

pubblici che vengono aggiudicati alle imprese di un altro Stato membro è tuttora relativamente scarsa, soprattutto se paragonata al tasso di penetrazione nei mercati privati.

Le **concessioni di servizi** rappresentano un peso economico importante<sup>63</sup> e costituiscono la maggioranza dei partenariati pubblico-privato. Un quadro legislativo consentirà di garantire maggiore certezza giuridica per orientare tali partenariati.

L'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza apporta vantaggi sia a livello mondiale che a livello europeo. Per garantire che tale apertura abbia luogo in uno spirito di reciprocità e di mutui benefici, offrendo alle imprese europee e straniere pari opportunità e garantendo una leale concorrenza, è necessario introdurre anche una legislazione europea sull'accesso delle imprese di paesi terzi agli appalti pubblici europei, che consenta di recepire precisi impegni nell'ambito europeo.

### **3. LE CONDIZIONI PER IL SUCCESSO: UNA GOVERNANCE DEL MERCATO UNICO RAFFORZATA**

Affinché le azioni proposte producano gli effetti attesi in termini di crescita e di occupazione, è necessario associare alle condizioni di sviluppo la loro attuazione effettiva. Esistono quattro condizioni: (1) un dialogo più aperto con tutta la società civile; (2) un più stretto partenariato tra i diversi soggetti; (3) una facile reperibilità delle informazioni per i cittadini e le imprese e (4) un controllo più energico dell'applicazione delle regole del mercato unico.

#### *Coinvolgere la società civile e promuovere una cultura della valutazione*

Dalla consultazione pubblica risulta chiaramente che **la società civile desidera essere coinvolta nello sviluppo del mercato unico più** di quanto non lo sia stata in passato<sup>64</sup>. Per impegnarsi risolutamente su questa strada, la Commissione pubblicherà regolarmente un elenco delle 20 principali aspettative dei cittadini e delle imprese nei confronti del mercato unico, basate sulle loro concrete esperienze. Questo elenco sarà un vero **barometro del grado di funzionamento del mercato unico** che la Commissione sottoporrà al **Forum del mercato unico**. Il Forum riunirà periodicamente gli attori di questo mercato: imprese, partner sociali, organizzazioni non governative e associazioni rappresentative dei cittadini, autorità pubbliche a vari livelli di governo e parlamenti; esaminerà lo stato del mercato unico, in particolare il recepimento e l'applicazione delle direttive, e procederà allo scambio delle buone prassi; contribuirà a sviluppare una cultura della valutazione delle politiche e di conseguenza avrà un ruolo nel monitoraggio dell'Atto per il mercato unico, di cui contribuirà a misurare gli effetti sul terreno. Anche l'opera del Mediatore contribuirà a tale valutazione. Per rafforzare quest'ultimo aspetto, la Commissione utilizzerà una serie limitata di indicatori che vengono ripresi nell'allegato 2.

Anche le **parti sociali** devono vedere rafforzato il proprio ruolo, tramite la possibilità di esprimere un parere sulle questioni concernenti la coesione economica e sociale.

#### *Realizzare partenariati e incoraggiare la cooperazione*

---

<sup>63</sup> Secondo una stima prudente, almeno 138 miliardi di euro tra il 2000 e il 2006.

<sup>64</sup> La consultazione e il dialogo con la società civile: dato il maggior numero di risposte fornite online (312 su 740), questo tema è stato considerato il più importante tra le 50 azioni dell'Atto per il mercato unico.

La necessità di rafforzare e approfondire il **partenariato fra tutti gli attori** del mercato unico, in particolare fra gli Stati membri e con la Commissione, è stata sottolineata dalle autorità territoriali, che hanno espresso con decisione la volontà di partecipare a pieno titolo allo sviluppo delle politiche del mercato unico. Perché questo avvenga, è necessario coinvolgerle ulteriormente nelle consultazioni sulle proposte specifiche della Commissione e rafforzare i mezzi offerti per promuovere e incoraggiare la cooperazione tra le amministrazioni nazionali al livello in cui vengono adottate le singole decisioni, ovvero a livello territoriale, come spesso avviene. A tale scopo, **la sicurezza giuridica del sistema elettronico per lo scambio di informazioni (IMI) – che raggruppa già 6 000 amministrazioni – sarà rafforzata**. Le future proposte della Commissione dovrebbero privilegiare il ricorso a tale sistema quale strumento di partenariato per l'applicazione delle norme del mercato unico. Per promuovere gli scambi tra le amministrazioni, è opportuno sviluppare le opportunità tecnologiche offerte dalla traduzione automatica.

*Un'informazione migliore per una migliore applicazione delle norme del mercato interno*

Il mercato unico potrebbe contribuire ulteriormente alla crescita se l'insieme degli *acquis* (in particolare le normative europee in vigore) fosse applicato da tutti gli Stati membri e **le imprese e i cittadini ne beneficiassero appieno**. Questi sono i primi che possono esigere il rispetto dei propri diritti. Perché ciò sia possibile, è necessario che essi conoscano i loro diritti, siano in grado di esercitarli e ricevano aiuto se questi non vengono rispettati. Inoltre, in partenariato con gli Stati membri, la Commissione rafforzerà il proprio punto di accesso unico (*“La tua Europa”*) affinché divenga il punto unico di informazione e aiuto, a livello europeo e nazionale. È ugualmente indispensabile migliorare le condizioni che rendano possibile apportare soluzioni concrete rapidamente e senza spese per i cittadini e le imprese i cui diritti non sono pienamente rispettati. Ne va della fiducia nel mercato unico, e quindi della volontà di ciascuno di farvi parte. A tale scopo, **la Commissione e gli Stati membri rafforzeranno la rete “Solvit” tra le amministrazioni nazionali**.

*Regole del gioco uguali e applicate in modo omogeneo*

Se il ricorso a metodi alternativi per la composizione delle controversie dev'essere sistematico<sup>65</sup>, qualora le difficoltà persistano e siano causate soprattutto da problemi strutturali che hanno origine nella legislazione nazionale, spetta alla Commissione ricorrere alle procedure previste dall'articolo 258 del Trattato (TFUE). In occasione della consultazione, le parti interessate hanno insistito sull'importanza di **garantire che le regole del gioco siano uguali per tutti** all'interno del mercato unico e hanno denunciato molte situazioni di stallo. La Commissione quindi intende avviare una politica più decisa in questo settore e farà appello agli Stati membri per migliorare la situazione di recepimento e di adeguamento del loro diritto nazionale fissando obiettivi quantificati. Tale approccio ha già consentito di riportare il deficit di recepimento all'1%, ma adesso è necessario un impegno ancora più intenso. Un'applicazione valida e completa delle norme del mercato unico da parte di tutti gli Stati membri esige, come voluto dal Parlamento europeo ed entro il 2012, (i) la notifica, da parte degli Stati membri, di tavole di concordanza destinate a essere rese pubbliche; (ii) la definizione di obiettivi quantificati che limitino i deficit di recepimento e di compatibilità del diritto nazionale rispettivamente allo 0,5%<sup>66</sup> per il deficit di recepimento e

<sup>65</sup> La rete pilota dell'Unione europea instaurata tra la Commissione e alcuni Stati membri è uno strumento efficace per cercare di risolvere le controversie prima di passare ai procedimenti d'infrazione. Viene utilizzata sistematicamente dalla Commissione che desidera estenderla a tutti gli Stati membri.

<sup>66</sup> Nel 2010 il deficit medio è pari allo 0,9% e un quarto degli Stati membri raggiunge già lo 0,5%.

allo 0,5%<sup>67</sup> per quello di compatibilità del diritto nazionale; (iii) un'applicazione più efficace delle procedure di infrazione mediante obiettivi quantificati per le diverse tappe della procedura.

Infine, lo strumento di verifica *inter pares* potrà essere proposto dalla Commissione se la direttiva da recepire riguarderà un unico settore chiave nel quale le legislazioni nazionali sono particolarmente corpose.

#### *Regole del gioco a livello mondiale*

Il successo del mercato interno e delle imprese europee in seno alla concorrenza mondiale dipende dalla capacità dell'Unione europea di garantire la coerenza e la complementarità delle sue politiche interne ed esterne. A tale scopo, la Commissione porterà avanti una politica tesa a promuovere la convergenza normativa e si batterà per favorire una più ampia adozione di norme internazionali; negozierà inoltre accordi commerciali, dando importanza non solo all'accesso ai mercati ma anche alla convergenza normativa. Si dovrà inoltre rivolgere particolare attenzione ai paesi in via di adesione all'Unione europea, destinati ad adottare l'*acquis* comunitario, ma anche ai paesi vicini e ai partner strategici dell'Unione, per favorire l'integrazione economica e migliorare il reciproco accesso al mercato, soprattutto sulla base di accordi approfonditi di libero scambio.

#### **4. PROSSIMA TAPPA E CONCLUSIONE**

Il fatto di definire le priorità sulle quali concentrarsi per i prossimi 18 mesi non ci esime dal tracciare, fin da ora, quella che dovrebbe essere la prossima tappa oltre il 2012. In effetti, il mercato unico dovrà essere riorientato e reso più dinamico per rispondere agli obiettivi della strategia Europa 2020, la cui linea d'orizzonte abbraccia i prossimi dieci anni. Il mercato unico dovrebbe contribuire a obiettivi quali la sostenibilità e l'utilizzo più efficace delle risorse, l'innovazione, l'inclusione sociale, la coesione territoriale e la strategia per l'occupazione.

Alla fine del 2012 sarà necessario dare impulso a una nuova tappa per lo sviluppo del mercato unico. Le riflessioni saranno alimentate da un grande studio economico, i cui risultati dovrebbero consentire di individuare le nicchie in cui esistono potenziali di crescita non sfruttati e, in caso, di sbloccare nuove leve per la crescita. La Commissione provvederà inoltre a che la società civile e tutti i soggetti del mercato unico siano consultati attraverso i suoi nuovi strumenti di governance.

I cittadini e le imprese potranno trarre pieno vantaggio dal mercato unico soltanto se **l'Atto per il mercato unico e le sue azioni prioritarie saranno attuati in fretta e in maniera ambiziosa**. Il programma di azione rappresenta un contributo essenziale agli sforzi volti a consolidare la competitività dell'economia europea e, a questo titolo, deve vedersi accordare la massima priorità. A tal fine sarà necessario mobilitare tutte le istituzioni europee, gli Stati membri e le parti interessate.

Di conseguenza, la Commissione:

---

<sup>67</sup> Nel 2010 il deficit medio è pari allo 0,7%.

- invita il Parlamento europeo, il Consiglio europeo, il Consiglio, il Comitato economico e sociale europeo e il Comitato delle regioni a offrire un convinto sostegno all’Atto per il mercato unico;
- invita il Consiglio europeo a fornire il suo appoggio alle dodici priorità stabilite dall’Atto per il mercato unico e alla loro prioritaria attuazione;
- invita il Parlamento europeo e il Consiglio a dare la massima priorità, nell’ambito del processo legislativo, alle azioni chiave contenute nell’Atto per il mercato unico accordandosi sulla loro rapida adozione al più tardi entro il 2012;
- presenterà una relazione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio sui progressi realizzati nell’attuazione dell’Atto per il mercato unico e delle sue azioni chiave, nel quadro del semestre europeo e in vista di un esame in occasione del Consiglio europeo di primavera;
- collaborerà con gli Stati membri per favorire la rapida attuazione dell’Atto per il mercato unico e delle relative azioni chiave;
- invita le autorità nazionali, regionali e locali degli Stati membri a garantire l’applicazione e il rispetto delle norme del mercato unico;
- invita tutte le parti interessate, i deputati al Parlamento europeo e quelli dei parlamenti nazionali, i rappresentanti delle autorità nazionali, regionali e locali, nonché tutte le altre parti interessate, a partecipare attivamente a una “Giornata del mercato unico” durante la quale si discuterà dei progressi compiuti e delle sfide da raccogliere a livello nazionale ed europeo, in particolare all’interno del Forum del mercato unico.

**Allegato 1: tabella delle azioni chiave**

	<u>Azione chiave</u>	<u>Leva</u>	<u>Proposta della Commissione</u>
1	<i>Legislazione tesa a favorire la possibilità che i fondi di venture capital stabiliti in uno Stato membro siano investiti in qualunque altro Stato membro senza che sussistano ulteriori ostacoli o esigenze</i>	L'accesso ai finanziamenti per le PMI	4° trimestre 2011
2	<i>Modernizzazione della legislazione relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali</i>	La mobilità dei cittadini	4° trimestre 2011
3	<i>Una legislazione che istituisca una tutela brevettuale unitaria per il maggior numero di Stati membri e un sistema unificato di composizione delle controversie, con l'obiettivo di rilasciare i primi brevetti che godono di detta tutela unitaria nel 2013</i>	I diritti di proprietà intellettuale	2° trimestre 2011
4	<i>Legislazione sulla composizione alternativa delle controversie. Quest'azione comprenderà una voce per il commercio online</i>	I consumatori, protagonisti del mercato unico	4° trimestre 2011
5	<i>Revisione della legislazione sul sistema europeo di normalizzazione per estenderlo ai servizi e rendere le procedure di normalizzazione più efficaci, efficienti e inclusive</i>	I servizi	2° trimestre 2011
6	<i>Legislazioni sulle infrastrutture energetiche e di trasporto per identificare e varare i progetti strategici di interesse europeo nonché per garantire l'interoperabilità e l'intermodalità.</i>	Le reti	4° trimestre 2011 3° trimestre 2011
7	<i>Legislazione che garantisca il mutuo riconoscimento dell'identificazione e autenticazione elettronica in tutta l'UE, nonché una revisione della direttiva sulla firma elettronica</i>	Il mercato unico digitale	1° trimestre 2012
8	<i>Legislazione mirante a creare un quadro europeo che garantisca lo sviluppo dei fondi d'investimento solidale</i>	L'imprenditoria sociale	4° trimestre 2011
9	<i>Revisione della direttiva sulla fiscalità dell'energia così da assicurare un</i>	La fiscalità	2° trimestre 2011

	<i>trattamento coerente delle diverse fonti di energia per tenere maggiormente conto del contenuto energetico dei prodotti e del loro livello di emissioni di CO<sub>2</sub></i>		
10	<i>Legislazione destinata a migliorare e rafforzare il recepimento, l'applicazione e il rispetto nella pratica della direttiva sul "distacco dei lavoratori"<sup>68</sup>, affiancata da una legislazione mirante a chiarire l'esercizio delle libertà di stabilimento e di prestazione di servizi accanto ai diritti sociali fondamentali</i>	La coesione sociale	4° trimestre 2011
11	<i>Semplificazione delle direttive sui principi contabili</i>	Il quadro normativo per le imprese	2° trimestre 2011
12	<i>Revisione e ammodernamento del quadro normativo degli appalti pubblici</i>	Gli appalti pubblici	4° trimestre 2011

---

<sup>68</sup> Cfr. l'iniziativa faro "Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione" - COM(2010) 682.



## Allegato 2: indicatori per il Mercato unico

- Il commercio di beni e servizi all'interno dell'UE: nel 2009, il commercio di beni all'interno dell'UE rappresentava il 37% del PIL (4 320 miliardi di euro) e quello di servizi il 10,5% del PIL (1 233 miliardi di euro)<sup>69</sup>.
- Il commercio elettronico all'interno dell'UE: nel 2010, il 9% dei cittadini europei hanno fatto acquisti presso fornitori stabiliti in altri Stati membri<sup>70</sup>.
- Il numero di domande presentate e accolte per ottenere il brevetto europeo: nel 2010 (cifre provvisorie) sono state presentate all'Ufficio europeo dei brevetti 235 029 domande di brevetto europeo e sono stati concessi 58 108 brevetti europei<sup>71</sup>.
- La cooperazione transfrontaliera delle amministrazioni pubbliche dell'Unione europea (IMI): alla fine del 2010, risultavano registrate presso l'IMI 5 737 autorità competenti<sup>72</sup>.
- Il deficit di recepimento della legislazione europea del mercato interno: alla fine del 2010 il deficit di recepimento era pari allo 0,9% per l'intera UE<sup>73</sup>.
- Il numero di cittadini dell'Unione europea che lavora in un altro Stato membro: nel 2009 erano 5,8 milioni , ovvero il 2,5% della popolazione attiva dell'UE<sup>74</sup>.

---

<sup>69</sup> Eurostat.

<sup>70</sup> Eurostat.

<sup>71</sup> Ufficio europeo dei brevetti.

<sup>72</sup> Commissione europea.

<sup>73</sup> Commissione europea.

<sup>74</sup> Eurostat.





COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 12.10.2011  
COM(2011) 669 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE**

**Una tabella di marcia per la stabilità e la crescita**

***"Ribadiamo l'impegno a favore dell'euro e la ferma intenzione di prendere tutti i provvedimenti necessari per assicurare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e dei suoi Stati membri"***

(Dichiarazione dei capi di Stato o di governo  
dell'area dell'euro e delle istituzioni dell'UE, 21 luglio 2011)

## **INTRODUZIONE**

In questo momento l'Unione europea ha bisogno soprattutto di impiegare immediatamente e integralmente tutti i mezzi necessari per realizzare in futuro stabilità e crescita. In questi ultimi diciotto mesi sono state prese molte decisioni di ampia portata. Queste decisioni devono essere integrate e completate per far rinascere la fiducia nell'area dell'euro e nell'UE considerata nel suo insieme. La crisi rischia di diventare sistemica. Ora più che mai occorre trovare una soluzione per rompere il circolo vizioso dei dubbi sulla sostenibilità del debito sovrano, la stabilità del sistema bancario e le prospettive di crescita dell'UE. Gli elementi esposti nel presente documento sono interdipendenti e devono essere attuati congiuntamente il più rapidamente possibile onde ottenere l'effetto sperato. Nessun singolo elemento sarà sufficiente di per sé per risolvere l'attuale crisi. Solo nel loro insieme, e attuati simultaneamente, essi possono dimostrare in modo convincente che l'UE è in grado di:

1. dare una risposta decisa ai problemi della Grecia
2. migliorare le protezioni dell'area dell'euro contro la crisi
3. rafforzare il sistema bancario, segnatamente attraverso la ricapitalizzazione
4. attuare fin d'ora le politiche per migliorare la stabilità e la crescita
5. costruire una governance economica più solida e integrata

### **1. UNA RISPOSTA DECISA AI PROBLEMI DELLA GRECIA**

I continui dubbi sulla situazione della Grecia hanno contribuito in maniera molto significativa a minare la fiducia nella stabilità finanziaria dell'area dell'euro nel suo complesso. Tali dubbi devono essere dissipati immediatamente e in modo definitivo.

Fatta salva la valutazione della troika UE/BCE/FMI, questo richiederà:

- a condizione che il vigente programma venga mantenuto, il pagamento della sesta *tranche* prevista dal programma per la Grecia;
- la definizione di una soluzione sostenibile per la Grecia nell'ambito dell'area dell'euro attraverso un secondo programma di aggiustamento efficace, basato su un finanziamento adeguato con la partecipazione del settore privato e del settore pubblico, che si appoggi su una solida attuazione e su meccanismi di controllo;

- un sostegno costante da parte della *task force* della Commissione per la Grecia per una piena e tempestiva attuazione del programma e per un utilizzo dei fondi strutturali disponibili in modo da rafforzare la competitività e far ripartire la crescita.

## 2. MIGLIORARE LE PROTEZIONI DELL'AREA DELL'EURO CONTRO LA CRISI

Appena il 21 luglio 2011 i capi di Stato e di governo dell'area dell'euro e le istituzioni dell'UE hanno riaffermato la propria determinazione a continuare a fornire sostegno ai paesi tenuti al rispetto di un programma finché non abbiano di nuovo accesso ai mercati, a condizione che detti programmi siano attuati con esito positivo. In quell'occasione hanno sottolineato che nel caso della Grecia s'impone una soluzione eccezionale e unica per quanto riguarda la partecipazione del settore privato.

L'area dell'euro deve disporre di tutti gli strumenti necessari ad affrontare qualsiasi futuro scenario di crisi. La disponibilità di tali strumenti amplierebbe la gamma di soluzioni alternative fornendo le rassicurazioni di cui gli operatori del mercato hanno tanto bisogno. Le recenti decisioni di creare il fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF) e il meccanismo europeo di stabilità (MES) hanno contribuito molto alla creazione dei predetti strumenti ma devono ancora essere completate e integrate.

Il primo passo è rendere rapidamente operative le decisioni adottate dai vertici dell'area dell'euro a marzo e il 21 luglio 2011 per aumentare la flessibilità e l'efficacia del FESF (e del MES) in particolare per quanto riguarda:

- programmi precauzionali: l'accesso a canali di questo tipo dovrebbe essere subordinato all'accettazione da parte degli Stati membri richiedenti di programmi di aggiustamento macroeconomico graduale sui quali Commissione e BCE verrebbero preventivamente consultate. Un controllo e una sorveglianza rafforzati sono necessari e potrebbero essere concordati a livello politico ed essere inclusi nel codice di condotta sul patto di stabilità e crescita;
- assistenza agli Stati nel processo di ricapitalizzazione bancaria attraverso prestiti ai paesi non tenuti al rispetto di un programma come integrazione delle soluzioni attraverso il settore privato e dei mezzi nazionali ove necessario;
- miglioramento della capacità di intervento del FESF mediante l'acquisto di debito pubblico sui mercati primari e intervenendo sui mercati secondari dove sussistono circostanze di mercato eccezionali e rischi per la stabilità finanziaria, nel rispetto di opportune condizioni.

La potenza dei meccanismi di protezione potrebbe inoltre essere aumentata massimizzando il ricorso al FESF senza aumentarne le garanzie e restando nel contesto delle norme del trattato di Lisbona, in particolare per quanto riguarda il finanziamento monetario.

Anche l'introduzione anticipata del MES rafforzerebbe la fiducia nel meccanismo di risoluzione delle crisi e apporterebbe i vantaggi di uno strumento più solido e permanente. Occorre accelerare i preparativi tecnici e le procedure di ratifica affinché il MES sia operativo, ad esempio, a metà 2012.

La BCE svolge un ruolo essenziale nel garantire la stabilità finanziaria dell'area dell'euro nel suo complesso assicurando sufficiente liquidità per il settore bancario dell'area, sostenendo il corretto funzionamento dei mercati dei titoli sovrani e preservando nel contempo la stabilità dei prezzi.

### **3. RAFFORZARE IL SISTEMA BANCARIO, SEGNOTAMENTE ATTRAVERSO LA RICAPITALIZZAZIONE**

Sul piano normativo e finanziario, ci si è adoperati con il massimo impegno per rafforzare le banche europee in considerazione della loro importanza per la stabilità e il buon funzionamento della nostra economia. Le banche hanno notevolmente migliorato la loro base patrimoniale in termini qualitativi e quantitativi.

L'UE ha riesaminato le modalità di vigilanza delle banche e ha adottato misure legislative per aumentare l'importo del patrimonio di vigilanza che le banche devono detenere a fronte di operazioni di ricartolarizzazione a rischio, per evitare che le politiche retributive favoriscano l'assunzione di rischi eccessivi e per portare il livello di protezione dei depositi bancari dei cittadini al livello attuale di 100 000 euro. L'adozione tempestiva del pacchetto CRD IV permetterà di stabilire un solido coefficiente patrimoniale per le banche e di applicare le norme di Basilea III.

L'attuale incertezza che regna nei mercati del debito sovrano ha accentuato la volatilità e sottopone il settore bancario a pressioni sempre più forti. Le misure che verranno adottate nel prossimo futuro dovranno mirare principalmente ad agevolare l'accesso delle banche alla liquidità a termine, ripristinando in particolare la liquidità a lungo termine del settore, e a rafforzare il patrimonio delle banche che ne abbiano bisogno.

Per ripristinare la fiducia nel settore bancario dell'UE s'impone un'azione di ricapitalizzazione coordinata e mirata, da attuare contestualmente ad altri elementi di questa strategia e in cui la Commissione sia affiancata dagli Stati membri, dall'Autorità bancaria europea (ABE) e dalla Banca centrale europea. Una strategia di ricapitalizzazione bancaria sulla base dei lavori dell'ABE deve:

- applicarsi a tutte le banche potenzialmente di importanza sistemica in tutti gli Stati membri, cioè le banche che nel luglio 2011 hanno partecipato alle prove di stress dell'ABE, escluse alcune banche nazionali più piccole che non hanno attività internazionali;
- tener conto di tutte le esposizioni al debito sovrano dell'UE delle banche interessate (valutazione prudente dell'intero debito sovrano, nel portafoglio bancario o in quello di negoziazione) per garantire la trasparenza totale sulla qualità delle attività;
- imporre temporaneamente un coefficiente di capitale nettamente più elevato costituito da capitale di qualità elevatissima al netto delle esposizioni. La definizione di capitale corrisponde sostanzialmente alla definizione contenuta nell'accordo internazionale Basilea III di cui è prevista l'applicazione nel 2015;
- le banche che non detengono il capitale necessario devono presentare piani di ricapitalizzazione e attuarli il più rapidamente possibile. In pratica, le autorità

nazionali di vigilanza devono avvalersi dei propri poteri di vigilanza per imporre questi requisiti sotto forma di riserve supplementari, vietando la distribuzione di dividendi o premi in caso di ricapitalizzazione;

- le banche devono utilizzare in primo luogo fonti di capitale private, anche attraverso la ristrutturazione e la riconversione del debito in strumenti rappresentativi di capitale. All'occorrenza, il governo nazionale deve fornire il suo sostegno. Qualora tale sostegno non sia disponibile, la ricapitalizzazione deve essere finanziata attraverso un prestito del FESF. Tutte le eventuali ricapitalizzazioni da fonti pubbliche devono essere compatibili con le norme UE sugli aiuti di Stato. La Commissione intende prorogare oltre il 2011 l'applicabilità della vigente normativa per gli aiuti di Stato a sostegno delle banche.

Parallelamente, occorre portare a termine con la massima rapidità il processo volto ad instaurare un nuovo sistema di regolamentazione del settore bancario. La Commissione presenterà entro la fine dell'anno le proposte rimanenti, che riguardano il rafforzamento delle norme sulle agenzie di rating del credito, la trasparenza e la condotta di mercato su tutte le piattaforme di negoziazione, un quadro potenziato per lottare contro gli abusi di mercato, comprendente sanzioni penali, e un quadro europeo per la risoluzione delle crisi bancarie. È di fondamentale importanza che tutte queste proposte siano adottate tempestivamente dai colegislatori, possibilmente entro 12 mesi dalla loro presentazione da parte della Commissione.

Anche **l'imposta sulle operazioni finanziarie** proposta deve essere adottata rapidamente a livello di UE per garantire che il settore finanziario dia un equo contributo alla ripresa. L'UE deve continuare a caldeggiarne l'adozione a livello mondiale.

#### **4. ATTUARE FIN D'ORA LE POLITICHE VOLTE A MIGLIORARE LA STABILITÀ E LA CRESCITA**

La maggior parte degli Stati membri non ha margine per un nuovo stimolo fiscale perché deve dare la massima priorità al risanamento di bilancio. Dobbiamo adoperarci con il massimo impegno per applicare le raccomandazioni specifiche per paese formulate nell'ambito del primo semestre europeo e per destinare in via prioritaria la spesa pubblica ai settori legati alla crescita, eliminando gli ostacoli e sfruttando il potenziale inutilizzato. Gli Stati membri, in particolare quelli che devono far fronte a tensioni sui mercati del debito sovrano, devono impegnarsi ad attuare riforme strutturali più incisive a favore della crescita.

A livello di UE disponiamo di diverse leve strutturali di crescita che consistono, ad esempio, nell'utilizzare meglio il mercato unico, nell'ottimizzare i nostri risultati commerciali e nello sfruttare il potenziale degli accordi commerciali conclusi di recente. La crisi attuale dimostra inoltre che dobbiamo integrare la competitività nelle politiche dell'UE. Azioni incentrate sui settori tecnologici ad alto potenziale di crescita possono dar luogo a benefici considerevoli attraverso lo sviluppo di un mercato unico del digitale.

Per rilanciare in modo mirato la crescita e l'occupazione si potrebbe:

- **ottimizzare quanto già concordato a livello di UE**, ad esempio:
  - l'applicazione integrale della direttiva sui servizi;
  - il completamento del mercato integrato dell'energia, che permetterebbe ai consumatori di scegliere tra i diversi fornitori e renderebbe i mercati pienamente accessibili ai fornitori di energia;
  - l'attuazione della direttiva sui ritardi di pagamento dovrebbe essere anticipata dal marzo 2013 al gennaio 2012 per aiutare le PMI;
  - l'applicazione integrale dell'accordo di libero scambio con la Corea;
- **accelerare l'adozione di quanto è ancora in fase di codecisione:**
  - la proposta di tutela del brevetto unico dell'UE valida in 25 Stati membri consentirebbe una riduzione dei costi delle imprese stimata all'80%;
  - la revisione in corso della direttiva sui conti annuali semplificherebbe gli obblighi di rendicontazione, in particolare tramite esenzioni per le microimprese;
  - il proposto aumento dei tassi di cofinanziamento per i Fondi strutturali per i paesi tenuti al rispetto di un programma consentirebbe la rapida mobilitazione dei fondi UE a sostegno della crescita;
  - la direttiva sul risparmio energetico proposta promuoverebbe un uso più efficiente dell'energia;
  - conclusione degli accordi commerciali ancora in fase di negoziato con i principali partner strategici;
  - adozione delle proposte sulla tassazione del risparmio e delle altre iniziative fiscali già presentate;
  - conferimento alla Commissione del mandato per negoziare accordi fiscali per l'intera Unione europea con paesi terzi onde lottare in modo efficace contro l'evasione fiscale evitando nel contempo la doppia imposizione;
  - adozione del diritto comune europeo della vendita facoltativo;
- **adottare con iter accelerato le proposte che la Commissione presenterà nei prossimi mesi**, tra cui:
  - le dodici proposte dell'Atto sul mercato unico volte a:
    - agevolare l'accesso al *venture capital* in tutta Europa mediante un passaporto UE;



- creare una base giuridica comune per il riconoscimento reciproco transfrontaliero dell'autenticazione e della firma elettroniche;
  - rivedere il quadro sugli appalti pubblici per semplificare le regole e instaurare procedure più trasparenti.
- Altre proposte:
    - un'iniziativa volta a favorire le opportunità giovanili (*Young Opportunities*) per rilanciare l'occupazione giovanile, in particolare l'accesso al primo lavoro;
    - una legge sulla gestione dei diritti collettivi/sui diritti d'autore volta a creare un mercato unico dei diritti d'autore (si stima che questo potrebbe triplicare le vendite di musica *on line*).

Laddove sia difficile trovare un accordo sulle proposte da adottare con iter accelerato, si potrebbe eventualmente ricorrere alla cooperazione rafforzata.

Tutto questo dovrebbe essere completato da **investimenti mirati a livello di UE**. La prossima settimana la Commissione lancerà l'iniziativa *Project Bond* nel quadro di Europa 2020 proponendo una fase pilota nel quadro finanziario attuale. Questo ci permetterà di ampliare la base degli investitori finanziando alcuni dei principali investimenti infrastrutturali di cui l'UE e il mercato unico hanno bisogno. Quest'iniziativa sarà ulteriormente sviluppata nella proposta riguardante il meccanismo *Connecting Europe* che la Commissione presenterà nell'ambito del prossimo quadro finanziario pluriennale. L'Unione e i suoi Stati membri devono inoltre riflettere urgentemente su come consentire alla BEI, la banca che opera a sostegno delle nostre politiche, di fare di più per finanziare gli investimenti a lungo termine, anche mediante l'uso di strumenti finanziari innovativi. A tal fine, la Commissione rifletterà su come potenziare le risorse e la base patrimoniale della BEI per consentirle di erogare prestiti all'economia reale.

## 5. COSTRUIRE UNA GOVERNANCE ECONOMICA SOLIDA ED INTEGRATA PER IL FUTURO

Il ripristino della stabilità e di una crescita economica sostenibile nell'area dell'euro e nell'intera UE può fondamentalmente essere realizzato solo perseguendo politiche sane a livello nazionale, nel contesto e sotto la guida di un'adeguata *governance* dell'Unione. Questo deve derivare da un impegno rafforzato degli Stati membri a ricostituire e rafforzare la sostenibilità del debito pubblico attraverso un'adeguata combinazione di risanamento di bilancio e riforme strutturali per stimolare la crescita. Il semestre europeo e il nuovo pacchetto sulla *governance* economica forniscono già un solido quadro di *governance* che deve essere ulteriormente rafforzato, anche nella sua dimensione UE. Dovrebbe essere introdotta una dimensione maggiormente specifica per l'area dell'euro nella pianificazione, attuazione e valutazione *ex post* delle politiche degli Stati membri, al fine di garantire un coordinamento rafforzato delle politiche economiche, sulla base di procedure di vigilanza che diventino sempre più rigorose (ossia comportino maggiori vincoli per i bilanci e le politiche economiche nazionali), prevedendo in tal modo una maggiore integrazione e disciplina della responsabilità delle politiche economiche a livello dell'area dell'euro, grazie a regole che non possono essere violate. In questo contesto, dovrebbe essere preso in considerazione anche l'ulteriore rafforzamento del ruolo del commissario responsabile degli affari economici e monetari. La

Commissione ha annunciato l'intenzione di lavorare per la realizzazione di un quadro unico e coerente per migliorare la *governance* economica sulla base del metodo comunitario e presenterà le necessarie proposte in tal senso.

In linea con le decisioni del vertice dell'area dell'euro del 21 luglio 2011, il Presidente del Consiglio europeo, in stretta concertazione con il Presidente della Commissione e con il Presidente dell'Eurogruppo, presenterà proposte concrete su come migliorare i metodi di lavoro e la gestione delle crisi nell'area dell'euro, in particolare attraverso un'interazione più efficace tra il vertice dell'area dell'euro, l'Eurogruppo e il gruppo di lavoro dell'area dell'euro.

Inoltre, per realizzare una migliore *governance* economica in futuro dobbiamo:

- attuare il pacchetto sulla *governance* economica il più rapidamente possibile anche mediante strumenti preventivi e correttivi più incisivi ai sensi del patto di stabilità e crescita (criteri di disavanzo/debito) e applicando le nuove procedure relative agli squilibri macroeconomici (procedura per gli squilibri eccessivi);
- rafforzare il semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche onde intensificare la sorveglianza delle politiche economiche e di bilancio, anche integrando nelle sue procedure il patto Euro Plus.

Anche se la rapida e rigorosa attuazione del nuovo pacchetto sulla *governance* economica sarà impegnativa, è necessario proseguire l'azione:

- stabilendo disposizioni per rafforzare la sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri che appartengono all'area dell'euro e che richiedono o ricevono assistenza finanziaria dal FESF, MES, FMI o da un'altra istituzione finanziaria internazionale. La Commissione presenterà una proposta al Consiglio e al Parlamento europeo a norma dell'articolo 136;
- monitorando le politiche di bilancio nazionali degli Stati membri dell'area dell'euro oggetto di una procedura per i disavanzi eccessivi o che sono tenuti al rispetto di un programma attraverso una procedura del Consiglio/della Commissione che consentirebbe alla Commissione/al Consiglio di intervenire, ad esempio per esaminare i progetti di bilancio nazionali *ex ante*, per chiedere una seconda lettura in casi gravi, per proporre emendamenti nel corso dell'anno e per monitorare l'esecuzione del bilancio. La Commissione presenterà una proposta al Consiglio e al Parlamento europeo a norma dell'articolo 136 stabilendo le fasi graduali e le condizioni che si applicherebbero in tali casi;
- in linea con una più forte *governance* interna dell'area dell'euro, è necessario procedere verso una rappresentanza esterna più unitaria dell'area stessa. La Commissione presenterà proposte sulle misure da adottare per raggiungere tale obiettivo;
- valutando e sviluppando opzioni per gli *stability bond* quali parte dell'arsenale di strumenti politici a disposizione dell'area dell'euro nel contesto di una *governance* economica ulteriormente rafforzata. La Commissione pubblicherà un Libro verde sulle principali opzioni prima della fine dell'anno.

Onde accelerare la realizzazione di una migliore *governance* economica, andrebbe contemplata una cooperazione rafforzata in tutti i casi in cui le decisioni rimarrebbero altrimenti in sospeso per un tempo maggiore.

Infine, può essere opportuno inserire tutti o alcuni di questi provvedimenti nel quadro formale di una revisione del trattato. Questo non costituirebbe una risposta immediata alla crisi attuale, che deve essere affrontata adottando rapidamente, e con decisione, le misure illustrate nella presente comunicazione. Una volta superata questa fase, si potrebbe ipotizzare di modificare il trattato per consolidare e amplificare gli effetti della nuova architettura dell'UE che viene ora realizzata attraverso la legislazione secondaria. Le modifiche del trattato possono inoltre contribuire a garantire la coerenza di una maggiore integrazione dell'area dell'euro con l'Unione nel suo complesso, in particolare con il mercato unico.





COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 15.11.2011  
COM(2011) 777 definitivo

VOL. 1/2

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,  
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E  
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**Programma di lavoro della Commissione per il 2012**

**Realizzare il rinnovamento europeo**

## 1. INTRODUZIONE

L'Unione europea deve far fronte a una sfida epocale. Una sfida economica per le famiglie, le imprese e le comunità di tutta Europa, ma anche una sfida politica, di fronte alla quale l'Unione europea deve dimostrare di essere all'altezza. L'Unione europea può e deve cambiare radicalmente il modo in cui gli Europei affrontano la crisi attuale.

Questo è il messaggio trasmesso dal discorso sullo stato dell'Unione del settembre 2011<sup>1</sup>. Il discorso e il dibattito al Parlamento europeo hanno confermato l'esistenza di un ampio consenso sul fatto che la promozione di una ripresa economica sostenibile e fonte di occupazione deve essere la priorità assoluta dell'UE. Solo ripristinando la crescita e la fiducia svilupperemo il modello sociale unico dell'UE. Per conseguire i nostri obiettivi, abbiamo bisogno di un partenariato attivo tra le istituzioni dell'UE e con le controparti nazionali, utilizzando il metodo decisionale comunitario come base di questa "vera" Unione. La crisi attuale ha dimostrato ancora una volta che, quando queste condizioni sono soddisfatte, possiamo dar prova della determinazione e dell'adattabilità necessarie.

La Commissione risponde a questi imperativi in vari modi. Molte delle sue risorse sono impiegate per attuare con determinazione decisioni già adottate che vanno da compiti stabiliti da lunga data, come quello di garantire l'applicazione integrale del diritto dell'UE in tutto il suo territorio o di amministrare il bilancio dell'Unione, direttamente o in gestione condivisa con gli Stati membri, a responsabilità del tutto nuove direttamente legate alla risposta della Commissione alla crisi attuale. Spesso questo programma di attuazione ha un'incidenza diretta sulla crescita: negli Stati membri esiste un divario di applicazione riguardante iniziative legislative di fondamentale importanza per il funzionamento del mercato unico, ma a cui non è ancora stata data attuazione.

Di recente la Commissione ha presentato un programma completamente nuovo, comprendente un rafforzamento della sorveglianza delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri, in particolare quelli dell'area dell'euro, la revisione sostanziale della vigilanza e della regolamentazione finanziaria e un'azione volta a garantire che le politiche strutturali dell'UE comportino vantaggi immediati. Il pacchetto di misure noto come "six-pack", adottato di recente per rafforzare la governance economica, rappresenta un nuovo compito estremamente importante per la Commissione.

Per attuare tutte queste nuove politiche la Commissione dovrà rivedere radicalmente il suo modo di lavorare, procedendo alla riassegnazione delle risorse e instaurando un partenariato operativo ancora più stretto con gli Stati membri. La creazione di una task force della Commissione per aiutare la Grecia ad attuare il suo programma UE/FMI e a riorientare e accelerare la spesa nell'ambito dei Fondi strutturali dell'UE è solo un esempio dei nuovi ruoli conferiti alla Commissione come conseguenza diretta della gestione della crisi.

Nell'elaborare il suo programma di lavoro per il 2012 la Commissione ha dovuto conciliare l'esigenza di rispondere alle nuove necessità urgenti emerse in seguito alla crisi con l'attuale necessità di lavorare sulle questioni strutturali per le quali i responsabili politici, gli investitori e i cittadini fanno affidamento sulla Commissione affinché guardi al di là dell'orizzonte

---

<sup>1</sup> Cfr. Discorso 2011 sullo stato dell'Unione del 28 settembre 2011. ([http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/president/state-union-2011/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/state-union-2011/index_en.htm))

immediato e contribuisca a forgiare un'Europa prospera e sostenibile per il futuro. La maggior parte delle nuove iniziative che figurano negli allegati del presente programma di lavoro della Commissione si basa su questa prospettiva a lungo termine, in quanto tali iniziative completano o contribuiscono a porre in essere il quadro giuridico necessario per sfruttare appieno i vantaggi della dimensione UE onde raggiungere e condividere una crescita sostenibile, livelli di occupazione elevati e una società giusta in tutta l'Unione. Questo è l'obiettivo di tutta una serie di iniziative volte a promuovere la competitività, ad affrontare il costo sociale della crisi e a guidare la ripresa verso un futuro sostenibile. Questo è anche l'obiettivo fondamentale che le politiche di spesa dell'UE intendono raggiungere attraverso la nuova generazione di programmi presentata dalla Commissione per il periodo che va fino al 2020.

La Commissione, il Parlamento europeo e il Consiglio dovranno adottare un'impostazione flessibile nei confronti di queste iniziative. Nei prossimi mesi potrebbero verificarsi nuove emergenze non previste dal presente programma di lavoro. Le ampie esigenze legate alla nuova governance economica dell'UE richiederanno molto tempo e molta attenzione a tutte e tre le istituzioni. Come abbiamo già visto, inoltre, può succedere che la necessità di adottare decisioni urgenti rivoluzioni la pianificazione precedente e il ritmo dei negoziati. Alcune delle proposte contenute negli allegati sono particolarmente importanti e dovrebbero essere considerate più prioritarie, specialmente quelle che possono incidere rapidamente sulla crescita e sull'occupazione e dare un contributo effettivo alla ripresa. La Commissione dedicherà particolare energia e attenzione a queste proposte, ma anche il Parlamento europeo e il Consiglio dei ministri devono considerarle prioritarie (iter accelerato) affinché abbiano gli effetti concreti auspicati sulle condizioni di vita dei cittadini. La capacità collettiva delle istituzioni di dimostrare la loro intesa riguardo agli ambiti in cui è più urgente intervenire sarà una dimostrazione eloquente del fatto che l'UE è fermamente decisa ad affrontare la crisi e a far ripartire la crescita. Vista la rapidità con cui evolvono gli eventi, qualsiasi elenco di misure da adottare con iter accelerato dovrà essere costantemente riesaminato. Le proposte iniziali della Commissione relative all'iter accelerato accompagneranno l'analisi annuale della crescita per il 2012.

## 2. COSTRUIRE UN'EUROPA IMPRONTATA ALLA STABILITÀ E ALLA RESPONSABILITÀ

Questi ultimi anni hanno visto una trasformazione radicale del contesto economico dell'UE. Europa 2020<sup>2</sup>, la strategia economica dell'Unione, riconosce l'interdipendenza dei nostri Stati membri e illustra il modo in cui l'UE e i livelli nazionali possono lavorare insieme per raggiungere i traguardi fissati e far sì che l'economia torni ad essere una fonte di crescita e di occupazione gettando, al tempo stesso, le basi per un futuro sostenibile. A tutti gli Stati membri sono state rivolte di recente raccomandazioni specifiche perché affrontino le sfide nazionali più urgenti. La seconda analisi annuale della crescita definirà il quadro del semestre europeo 2012. Il sistema finanziario dell'UE poggia ora su solide basi grazie a una riforma globale della regolamentazione e della vigilanza finanziaria. Con l'adozione della legislazione volta a migliorare la governance economica (il cosiddetto "six-pack"), l'UE ha ampliato e rafforzato i suoi meccanismi di sorveglianza delle politiche nazionali. Alcuni Stati membri sono stati assoggettati a una maggiore vigilanza nell'ambito di un programma di aggiustamento economico. Ci si è dotati di nuovi strumenti per far fronte alle pressioni senza precedenti esercitate sulle finanze pubbliche. Ora l'UE deve agire con urgenza e determinazione per attuare rapidamente le riforme. Dobbiamo dimostrare che tutte le istituzioni lavorano di concerto per accelerare le tappe fondamentali.

Il mese scorso la Commissione ha individuato in una tabella di marcia per la stabilità e la crescita<sup>3</sup> cinque tappe collegate fra di loro, che rappresentano al tempo stesso una risposta immediata ai problemi della Grecia e del settore bancario, per far rinascere la fiducia nell'area dell'euro, e un'azione per attuare fin d'ora le politiche volte a migliorare la stabilità e la crescita. Queste proposte sono state riprese nelle conclusioni del Consiglio europeo e del vertice dell'area dell'euro e continueranno a guidare il lavoro della Commissione nei prossimi mesi.

Occorre agire rapidamente, e con decisione, per realizzare questo programma nei prossimi dodici mesi. Per quando la Commissione pubblicherà l'analisi annuale della crescita relativo al 2013, l'Unione europea dovrebbe poter vedere gli effetti delle riforme che hanno introdotto un nuovo livello di collaborazione e vigilanza tra le economie collegate dell'area dell'euro e dell'UE considerata globalmente. Questo permetterà di conciliare la necessità di risanare le finanze pubbliche con l'esigenza di promuovere la crescita. In tale contesto, le misure nazionali dovrebbero essere attuate in sintonia con il lavoro svolto a livello di UE nell'ambito delle iniziative faro di Europa 2020 in modo da massimizzare la ripresa.

### 2.1. Riforma del settore finanziario: investire nella fiducia

Un settore finanziario efficiente è di fondamentale importanza per la creazione di crescita e occupazione. Da quando è scoppiata la crisi la Commissione ha intrapreso una revisione globale e approfondita della regolamentazione e della vigilanza finanziaria. La maggior parte delle iniziative principali è già stata adottata o si trova attualmente all'esame, comprese le proposte legislative riguardanti i derivati<sup>4</sup>, le agenzie di rating del credito<sup>5</sup>, i requisiti

<sup>2</sup> COM(2010) 2020 del 3.3.2010.

<sup>3</sup> COM(2011) 669 del 12.10.2011.

<sup>4</sup> COM(2010) 484 dell'11.9.2010.

<sup>5</sup> Regolamento (UE) n. 513/2011, GU L 145 del 31.5.2011, pag. 30.



patrimoniali<sup>6</sup>, mercati mobiliari più solidi e trasparenti e la lotta contro gli abusi di mercato<sup>7</sup>. Sarà pubblicata anche una valutazione degli effetti cumulativi delle riforme.

L'UE dovrebbe prefiggersi esplicitamente di completare la riforma l'anno prossimo. Nei primi mesi del 2012 la Commissione proporrà gli atti legislativi rimanenti concentrandosi sulla tutela degli investitori. Una revisione delle norme che disciplinano i fondi d'investimento collettivi (OICVM) mirerà a rafforzare la tutela degli investitori e a potenziare il mercato interno. La tutela degli investitori e la trasparenza sono inoltre al centro di un'iniziativa riguardante le informazioni precontrattuali sui prodotti di investimento complessi (prodotti di investimento al dettaglio preassemblati – PRIP) e l'intermediazione assicurativa.

## **2.2. Finanziare il futuro: garantire un reddito pubblico sostenibile**

Con il suo programma per la crescita l'UE può dare un contributo determinante al risanamento delle finanze pubbliche. Fermo restando che l'imposizione fiscale è prevalentemente di competenza degli Stati membri, un'azione a livello di UE può sostenere gli Stati membri per garantire che il modello sociale europeo possa essere finanziato in futuro. Nel 2011 la Commissione ha presentato un certo numero di iniziative importanti per riequilibrare il contributo del settore finanziario alle finanze pubbliche (tassa sulle operazioni finanziarie)<sup>8</sup>, trasferire l'onere fiscale verso il consumo delle risorse (tassazione dell'energia)<sup>9</sup> e migliorare il funzionamento del mercato unico (CCCTB)<sup>10</sup>.

Nel 2012 la Commissione proporrà altre misure per garantire la sostenibilità e la stabilità delle finanze pubbliche. La Commissione si adopererà per instaurare un regime moderno in materia di IVA, che permetta di lottare contro la frode e di alleggerire gli oneri burocratici per le PMI e le altre imprese che operano in un contesto transfrontaliero.

L'evasione fiscale costituisce una minaccia per le entrate pubbliche in tutti gli Stati membri e falsa le condizioni di concorrenza a scapito della gran maggioranza di cittadini e imprese che rispettano le regole. Sarà proposta una strategia potenziata per aiutare gli Stati membri a gestire il problema dei "paradisi fiscali" come contributo dell'UE al contenimento delle perdite potenziali per le casse dello Stato.

In questi tempi di ristrettezze di bilancio, la tutela del denaro dei contribuenti acquisisce ancora più importanza. Ogni anno vanno persi importi considerevoli a causa di frodi e altre attività illegali a danno dei fondi pubblici dell'UE. La Commissione presenterà una proposta volta a garantire la tutela degli interessi finanziari dell'UE a livello penale.

Per rispondere alle sfide che la crisi economica pone alle imprese europee, la Commissione procede attualmente a un'analisi approfondita della necessità di riformare il regolamento relativo alle procedure di insolvenza. In base alle conclusioni dell'analisi, la Commissione definirà le future opzioni per rendere più efficienti le norme sull'insolvenza transfrontaliera, anche per i gruppi di imprese.

---

<sup>6</sup> COM(2011) 452 del 20.7.2011; COM(2011) 453 del 20.7.2011.

<sup>7</sup> COM(2011) 656 del 20.10.2011; COM(2011) 652 del 20.10.2011.

<sup>8</sup> COM(2011) 594 del 28.9.2011.

<sup>9</sup> COM(2011) 168 del 13.4.2011; COM(2011) 169 del 13.4.2011.

<sup>10</sup> COM(2011) 121 del 16.3.2011.

### 3. COSTRUIRE UN'UNIONE ALL'INSEGNA DELLA CRESCITA SOSTENIBILE E DELLA SOLIDARIETÀ

Per ripristinare in modo sostenibile la crescita e la creazione di posti di lavoro è necessaria un'azione positiva a livello nazionale e dell'UE onde sostenere la competitività e l'inclusione sociale. Per ottenere risultati occorrerà agire con maggior determinazione onde creare un contesto che aiuti le imprese a creare posti di lavoro e a trovare nuovi mercati. Questo elemento è già al centro delle proposte attualmente all'esame riguardanti i programmi di spesa dell'UE. La nuova generazione di politiche di coesione<sup>11</sup> è rivolta all'occupazione e alla crescita future. Orizzonte 2020, il prossimo programma quadro per la ricerca e l'innovazione, permetterà di utilizzare la base di conoscenze dell'UE per promuovere l'espansione delle imprese, mentre l'azione volta a migliorare la competitività sosterrà in particolare le PMI. Erasmus per tutti, il nuovo programma per l'istruzione, la formazione e i giovani, favorirà la modernizzazione dei sistemi d'istruzione europei. Il meccanismo Connecting Europe<sup>12</sup> mobilita finanziamenti a favore dei progetti che offrono il massimo ritorno per l'economia europea e sostiene le infrastrutture quale fattore di crescita.

#### 3.1. Un mercato unico per la crescita

Il mercato unico rimane il nostro principale veicolo di crescita e di occupazione. Per sfruttare appieno il suo potenziale, il mercato unico deve garantire un contesto favorevole alle imprese, specialmente a quelle più piccole, e ai consumatori, attuare integralmente le riforme volte a promuovere una crescita sostenibile e dotarsi di un'infrastruttura efficace e competitiva.

Per questo la Commissione ha varato l'Atto per il mercato unico, un processo ambizioso inteso a imprimere nuovo slancio al mercato unico<sup>13</sup>. Procedendo rapidamente all'esame delle dodici proposte dell'Atto per il mercato unico nell'ambito del processo interistituzionale se ne accelererebbero gli effetti positivi. Nel 2012 la Commissione intensificherà il proprio impegno in termini di applicazione e attuazione all'interno del mercato unico. La Commissione proporrà iniziative volte a collegare i sistemi di ricerca nazionali e a creare uno Spazio europeo della ricerca strutturato, mobile ed efficiente basato su una maggiore concorrenza e collaborazione per catalizzare l'eccellenza scientifica e l'innovazione più avanzata. La Commissione cercherà in particolare di aprire le nomine alle principali cariche accademiche alla concorrenza paneuropea. Un'attuazione integrale dell'iniziativa Cielo unico europeo eliminerebbe le inefficienze che costano circa 3,8 miliardi di euro all'anno, ridurrebbe le emissioni di CO<sub>2</sub>, aumenterebbe la sicurezza e ridurrebbe i ritardi subiti dai passeggeri. Sebbene nove posti di lavoro su dieci provengano dal terziario, e malgrado i numerosi sbocchi professionali offerti dal settore, l'attuazione della direttiva sui servizi<sup>14</sup> è ben lungi dall'essere integrale e adeguata. La Commissione esaminerà inoltre l'attuazione della raccomandazione sull'accesso ai servizi di pagamento di base per valutare se siano necessarie ulteriori misure.

Il completamento del mercato interno dell'energia entro il 2014 sbloccherà un'altra leva fondamentale della crescita economica. Le nuove proposte sulla liberalizzazione del trasporto ferroviario contribuiranno inoltre a modernizzare e a decarbonizzare il trasporto europeo mediante un incremento della concorrenza e offriranno ai passeggeri nuovi servizi, più

<sup>11</sup> COM (2011) 607 – 612, 614 – 615 del 6.10.2011.

<sup>12</sup> COM(2011) 657, 665 e 676 del 19.10.2011.

<sup>13</sup> COM(2011) 206 del 13.4.2011.

<sup>14</sup> 2006/123/CE del 12.12.2006, GU L 376 del 27.12.2006, pag. 36.

innovativi e orientati al cliente. Visti i notevoli investimenti necessari per modernizzare i nostri sistemi energetici (1 000 miliardi di euro per il periodo 2011-2020<sup>15</sup>), il settore dell'energia è un'altra leva fondamentale per la crescita economica. La Commissione prenderà una serie di iniziative al riguardo, in particolare per completare il mercato interno entro il 2014 come richiesto dal Consiglio europeo.

L'agenda digitale<sup>16</sup> è di fondamentale importanza per consentire all'economia europea di sfruttare le opportunità di promozione della crescita offerte dalla tecnologia moderna e da Internet. La diffusione dei servizi elettronici è fondamentale e l'e-commerce sarà promosso attivamente. Nel 2012 la Commissione proporrà un'iniziativa sulla gestione dei diritti collettivi di proprietà intellettuale, che comprenderà norme sulle licenze di diritti di autore per i servizi musicali online onde facilitare il rilascio di licenze multiterritoriali. Parallelamente, un'iniziativa volta a garantire il riconoscimento reciproco dell'identificazione, dell'autenticazione e della firma elettroniche mirerà a rassicurare i consumatori e ad agevolare i pagamenti online e le transazioni elettroniche.

La fiducia dei consumatori è fondamentale per rilanciare la domanda e la crescita. L'agenda europea globale per i consumatori dimostrerà come i diritti e la sicurezza dei consumatori offrano una solida base per i consumatori nel mercato unico. Le proposte di revisione delle norme sulla sicurezza generale dei prodotti delineeranno un approccio chiaro e coerente per consumatori e produttori e riuniranno i diversi regimi di vigilanza in una strategia unica per il mercato unico. Quando sia necessario un risarcimento dei consumatori, le norme sulle azioni di ricorso collettivo illustreranno il modo in cui i consumatori e le imprese possono trovare soluzioni efficaci ai problemi di vasta portata.

### **3.2. Coinvolgere i cittadini in una società partecipativa**

L'UE può dare un contributo determinante alla creazione di occupazione, che rimane una delle sfide principali che deve affrontare l'Europa. Le iniziative faro di Europa 2020 "Youth on the Move"<sup>17</sup>, "Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione"<sup>18</sup> e "Piattaforma contro la povertà"<sup>19</sup> hanno evidenziato la necessità di dirigere il rinnovamento europeo verso le categorie più bisognose. Il nuovo Fondo sociale europeo<sup>20</sup> e il Fondo di adeguamento alla globalizzazione<sup>21</sup> sosterranno gli sforzi prodigati dagli Stati membri per ovviare alla crisi occupazionale promuovendo la creazione di posti di lavoro e l'acquisizione di competenze fondamentali. "Erasmus per tutti" sosterrà i partenariati strategici tra istituti di istruzione superiore e imprese per garantire che i giovani studenti possano acquisire la combinazione di qualifiche richiesta dal mercato del lavoro. L'attuazione di queste iniziative avrà un'incidenza considerevole sull'azione dell'UE volta a combattere la disoccupazione, l'esclusione sociale e la povertà.

La Commissione definirà prossimamente il modo in cui l'UE può contribuire a combattere il flagello della disoccupazione giovanile, compresa un'azione volta a promuovere la mobilità

---

<sup>15</sup> COM(2010) 677 del 17.11.2010.

<sup>16</sup> COM(2010) 245 del 19.5.2010.

<sup>17</sup> COM(2010) 477 del 15.9.2010.

<sup>18</sup> COM(2010) 682 del 23.11.2010.

<sup>19</sup> COM(2010) 758 del 16.12.2010.

<sup>20</sup> COM(2011) 607 del 6.10.2011.

<sup>21</sup> COM(2011) 608 del 6.10.2011.

dei giovani in cerca di lavoro e ad aiutarli a individuare gli sbocchi transfrontalieri. Gli apprendistati possono costituire un'altra importante via di accesso al mercato del lavoro, dando un contributo particolarmente utile per sfruttare meglio i settori che costituiscono le fonti più probabili della futura occupazione.

In stretta concertazione con le parti sociali, la Commissione riesaminerà i principi della flessicurezza e lancerà una nuova fase della loro applicazione, promuovendo la creazione di posti di lavoro e la mobilità onde attenuare gli effetti delle recessioni economiche e prepararsi a sfruttare la ripresa nel momento in cui ripartirà. Questo obiettivo è legato alla necessità di prevedere e gestire meglio le ristrutturazioni di imprese. Infine, la Commissione proporrà anche vari modi di potenziare i servizi di collocamento pubblici, tra cui una riforma dei servizi europei per l'occupazione (EURES) onde migliorare l'accesso alle opportunità professionali al di là delle frontiere.

A più lungo termine, salvaguardare il nostro modello sociale significa anche garantirci la possibilità di finanziare le prestazioni previdenziali in futuro. L'invecchiamento della società costituisce una sfida enorme per la politica pubblica in questo campo, mentre un settore sanitario moderno e innovativo è un motore di crescita economica. La Commissione darà seguito alle raccomandazioni specifiche per paese adottate nel campo delle pensioni e prenderà iniziative nei settori di pertinenza transfrontaliera. Nel 2012 questo comprenderà un'iniziativa volta a potenziare il mercato interno per i prodotti pensionistici efficienti e sicuri. Inoltre, la Commissione presenterà proposte sui diritti alla pensione complementare delle persone che cambiano lavoro, poiché una mobilità più agevole è indispensabile per l'occupazione e la creazione di posti di lavoro.

### **3.3. Spianare la via per un futuro sostenibile**

Una ripresa sostenibile presuppone che la crescita e gli investimenti siano convogliati verso i settori più dinamici per il futuro. La strategia della Commissione nei confronti di un'economia efficiente nell'impiego delle risorse<sup>22</sup> e a basse emissioni di carbonio<sup>23</sup>, che sarà integrata nella politica economica e nell'analisi annuale della crescita, ha dimostrato come sia necessario orientare adeguatamente la crescita intelligente per trasformare la sfida di un'Europa sostenibile nel nostro vantaggio competitivo. Questa strategia, che è integrata in Europa 2020 e rappresenta uno dei principali motori della nuova generazione di proposte riguardanti l'agricoltura<sup>24</sup>, lo sviluppo rurale<sup>25</sup> e la pesca, fornirà solide basi per settori di fondamentale importanza per l'ambiente e l'economia nell'UE. Le proposte presentate nel 2012 sulla garanzia dell'accesso all'acqua potabile in quantità sufficiente costituiranno un esempio significativo di promozione dell'uso efficiente delle risorse nei diversi settori strategici: la Commissione adotterà un piano di tutela delle risorse idriche per far sì che la politica pubblica si prefigga come obiettivo prioritario di ovviare fin d'ora alle pressioni sulle risorse idriche.

La sostenibilità è un elemento centrale anche della politica energetica come concepita dalla Commissione. A titolo di esempio, una rapida adozione e attuazione della proposta direttiva sull'efficienza energetica<sup>26</sup> può comportare vantaggi pari in media a 1 000 euro per famiglia,

---

<sup>22</sup> COM(2011) 571 del 20.9.2011.

<sup>23</sup> COM(2011) 112 dell'8.3.2011.

<sup>24</sup> COM(2011) 628 del 12.10.2011.

<sup>25</sup> COM(2011) 627 del 12.10.2011.

<sup>26</sup> COM(2011) 370 del 22.6.2011.

con la possibile creazione di due milioni di posti di lavoro, e contribuire ad affrontare il problema del cambiamento climatico. Una proposta volta a rafforzare il quadro sulla sicurezza nucleare terrà conto degli insegnamenti tratti dalle prove di stress delle centrali nucleari dell'UE, dei progressi tecnici e degli sviluppi normativi internazionali. La Commissione definirà inoltre una strategia per accelerare lo sviluppo dell'energia rinnovabile nel mercato interno dell'UE e nei paesi vicini del Mediterraneo meridionale. Un importante segnale in tale contesto verrebbe trasmesso dai progressi verso l'adozione della normativa proposta per facilitare gli investimenti nelle infrastrutture energetiche necessarie onde accelerare l'integrazione delle fonti di energia rinnovabili.

Nel 2012 la Commissione continuerà ad adoperarsi per contribuire a uno sforzo reale e globale di riduzione delle emissioni di gas serra. La Commissione continuerà a gestire la transizione verso il sistema riveduto di scambio di quote di emissioni, introdurrà nuove misure e attuerà quelle esistenti per contribuire alla realizzazione degli obiettivi in materia di clima ed energia. Il riesame della normativa sulle autovetture e sui furgoni incentiverà l'innovazione e garantirà la certezza normativa ai costruttori. Un altro obiettivo prioritario sarà porre fine alla dipendenza dei trasporti dal petrolio stimolando lo sviluppo di infrastrutture UE per i carburanti alternativi.

Il vertice Rio+20 di giugno richiamerà l'attenzione sull'impegno mondiale a favore della sostenibilità e della crescita verde. Le politiche dell'UE svolgeranno un ruolo guida in tale contesto.

### **3.4. Un'Europa aperta per i cittadini**

Garantire sicurezza e giustizia in un'Europa senza frontiere interne è attualmente una delle principali priorità dell'UE. La libertà di sfruttare le opportunità al di là dei confini nazionali è un elemento centrale della ragion d'essere dell'Unione. Perché il sistema funzioni, tuttavia, l'UE deve consolidare la fiducia reciproca richiesta dal sistema stesso ed essere forte ed equa di fronte a sfide enormi come quelle emerse quest'anno nel Mediterraneo. L'UE deve accelerare l'attuazione del programma di Stoccolma<sup>27</sup>, anche trovando soluzioni a questioni fondamentali come quella dell'asilo, e affrontare le nuove sfide quali la cibersicurezza.

Un mercato unico per i cittadini deve rimuovere gli inutili ostacoli burocratici alla libera circolazione. Due proposte legislative faciliteranno il riconoscimento transfrontaliero dei documenti di stato civile e semplificheranno le condizioni per l'autenticazione.

Il regime UE relativo alle frontiere è un elemento centrale del programma. La modernizzazione e l'uso delle nuove tecnologie possono garantire che il sistema incoraggi l'attività transfrontaliera e comporti al tempo stesso le opportune salvaguardie. La prossima generazione di controlli alle frontiere sarà più resiliente, pur agevolando l'ingresso nell'UE per chi viaggia di frequente. Sarà proposta una strategia specifica di prevenzione e lotta contro la tratta di esseri umani.

---

<sup>27</sup> GU C 115 del 4.5.2010, pag. 1.

#### 4. PERMETTERE ALL'UE DI ESPRIMERSI IN MODO INCISIVO A LIVELLO MONDIALE

Un'Unione unita è la miglior piattaforma per garantire l'efficacia della nostra azione sulla scena mondiale. L'UE è la più vasta economia del mondo. L'UE e i suoi Stati membri erogano oltre metà dell'assistenza allo sviluppo e degli aiuti umanitari mondiali. L'UE sostiene i diritti umani e la democrazia, il rispetto del diritto internazionale e un ordinamento multilaterale efficace, valori universali nei cui confronti mantiene un impegno totale. Quando l'UE agisce all'unisono, la sua influenza è considerevole. Per affrontare le sfide e sfruttare le opportunità legate alla globalizzazione, occorre rafforzare l'azione dell'UE onde tutelare e promuovere i nostri interessi e i nostri valori, adoperandosi al tempo stesso per aumentare la prosperità e la sicurezza in tutto il mondo.

L'azione esterna dell'UE si esplica nel contesto definito dalle relazioni multilaterali, regionali e bilaterali, dai quadri strategici esistenti, come la politica commerciale e la politica di sviluppo, e dagli aspetti esterni delle numerose politiche interne dell'Unione. L'UE continuerà ad attuare queste politiche rispondendo al tempo stesso alle sfide poste dalla rapida evoluzione degli eventi mondiali.

L'UE deve essere pronta a reagire al contesto mondiale in evoluzione. L'Unione ha reagito con rapidità e determinazione ai mutamenti radicali intervenuti nei paesi vicini del Mediterraneo meridionale<sup>28</sup>. La risposta dell'Unione, ispirata da tradizioni di buon governo, apertura e solidarietà, ha inviato un chiaro messaggio politico e ha offerto un sostegno concreto immediato ("maggiori aiuti a fronte di un maggiore impegno"). Gli aiuti sono stati tempestivamente esaminati e riassegnati per garantire coerenza con le esigenze e le priorità attuali. Il programma di sostegno al partenariato, alle riforme e alla crescita inclusiva (SPRING) e lo strumento per la società civile sono stati adottati in questo contesto. L'UE continuerà a prestare la massima attenzione ai paesi vicini, offrendo possibilità di collaborare in modo reciprocamente vantaggioso per promuovere la stabilità e la crescita. La Commissione si concentrerà sul rispetto degli impegni assunti nella comunicazione congiunta con l'Alta rappresentante sul nuovo approccio alla politica europea di vicinato<sup>29</sup>, che contribuirà in misura determinante allo sviluppo pacifico e prospero del Mediterraneo meridionale e del vicinato orientale attraverso tutta una serie di politiche e programmi dell'UE volti a consolidare la stabilità economica, sociale e politica. Altre priorità del 2012, oltre al sostegno ai paesi del Mediterraneo orientale in fase di democratizzazione, saranno la roadmap del partenariato orientale decisa al vertice di Varsavia e la stabilità nel Medio Oriente e nel Caucaso.

L'UE contribuisce anche a promuovere la sicurezza in Africa e in futuro si terrà pronta a reagire come ha fatto di recente in seguito alle catastrofi naturali in Turchia, Pakistan e Giappone.

Per adeguarsi al contesto mondiale in evoluzione e forgiare l'ordinamento mondiale, l'UE deve collegare gli elementi esterni e interni delle sue politiche. Il commercio, lo sviluppo, la diplomazia, l'allargamento, la politica di vicinato e la risposta alle crisi sono politiche e strumenti alla base dell'azione esterna dell'Unione. Per sfruttarne appieno il potenziale è indispensabile utilizzarli insieme alle nostre politiche interne quali il mercato unico, la politica

<sup>28</sup> COM(2011) 200 dell'8.3.2011.

<sup>29</sup> COM(2011) 303 del 25.5.2011.

in materia di clima, la politica energetica e la politica monetaria, che hanno tutte notevoli implicazioni per il resto del mondo.

La prosperità europea è legata alla competitività mondiale. Le misure volte a ripristinare la crescita e l'occupazione vengono attuate in un contesto sempre più interconnesso e estremamente competitivo. Il G20 si è dimostrato uno strumento efficace per promuovere una risposta mondiale coerente alla crisi. L'ultima riunione del G20 tenutasi a Cannes ha concluso che per promuovere la sicurezza alimentare e la crescita economica sostenibile è indispensabile aumentare la produzione e la produttività dell'agricoltura. Sebbene la conclusione positiva dei negoziati multilaterali in corso rimanga l'obiettivo generale della politica commerciale dell'UE, gli interessi delle imprese e dei consumatori europei devono essere tutelati anche attraverso accordi bilaterali con partner dei paesi terzi. Per questo si sta valutando la possibilità di concludere un accordo di libero scambio con il Giappone e un accordo d'investimento con la Cina.

La solidarietà è un valore fondamentale dell'Europa, che si estende al di là delle nostre frontiere. In quanto primo donatore del mondo di aiuti a favore dello sviluppo, l'UE svolgerà un ruolo fondamentale per sostenere le società più povere del pianeta, moltiplicando gli sforzi per garantire un'attuazione rapida ed efficiente della sua politica di sviluppo riveduta<sup>30</sup> con particolare attenzione agli obiettivi di sviluppo del millennio. La creazione di un corpo volontario europeo di aiuto umanitario è una nuova espressione concreta della solidarietà dell'UE a livello mondiale.

Nel 2012 proseguiranno altresì l'attuazione del consenso rinnovato dell'Unione sull'allargamento e i preparativi per accogliere la Croazia quale 28° membro della nostra famiglia. Nel 2012 continueremo ad adoperarci per consentire alla Croazia di sfruttare appieno i vantaggi legati all'adesione e di adempiere gli obblighi che ne derivano.

## **5. REGOLAMENTAZIONE INTELLIGENTE E APPLICAZIONE EFFICACE**

L'attuazione delle riforme illustrate nel presente programma presuppone un'applicazione efficace della normativa UE a tutti i livelli. L'azione dell'UE deve essere monitorata in tutte le fasi del ciclo, cioè concezione, attuazione, valutazione e aggiornamento, perché soddisfi gli standard qualitativi più rigorosi in termini di efficacia e di efficienza, riducendo al massimo gli oneri normativi.

Il diritto di iniziativa della Commissione e la sua responsabilità di custode del trattato le conferiscono un ruolo particolare per il mantenimento di questi standard a livelli elevati. Nell'ambito del suo operato, come in sede di monitoraggio e applicazione della legislazione approvata, la Commissione è fermamente decisa a fare in modo che i cittadini, le imprese e le autorità pubbliche dell'UE traggano vantaggio dalla riforma.

### **5.1. Spendere meglio insieme**

In questi tempi di austerità, dobbiamo concentrare le nostre limitate risorse nei settori che offrono il massimo ritorno in termini di futura occupazione e crescita. La Commissione ha proposto un bilancio moderno, atto a completare la spesa nazionale laddove un'azione a

---

<sup>30</sup> COM (2011) 637 del 13.10.2011 e COM (2011) 638/2 del 13.10.2011

livello europeo presenti un chiaro valore aggiunto. La Commissione continuerà ad adoperarsi nell'ambito del processo negoziale per garantire che i principi di semplificazione, razionalizzazione e valore aggiunto siano mantenuti nel pacchetto finale.

## **5.2. Legiferare con intelligenza**

Negli ultimi anni il ruolo propositivo della Commissione in ambito normativo si è radicalmente trasformato con l'affermarsi della valutazione d'impatto quale elemento standard del lavoro della Commissione. Un'altra svolta importante del 2012 sarà l'estensione del periodo minimo per le consultazioni pubbliche da 8 a 12 settimane. Questo contribuirà a far sì che le proposte della Commissione tengano effettivamente conto del parere delle parti interessate e che tutti possano esprimersi sulle principali scelte strategiche pubbliche. In un momento economicamente difficile è più che mai necessario ridurre gli oneri amministrativi. Con il completamento del programma di riduzione degli oneri amministrativi nel 2012, la Commissione avrà superato il traguardo del 25% presentando proposte equivalenti a una riduzione del 31% e a un risparmio di 39 miliardi di euro. Basandosi su questa esperienza, la Commissione continuerà ad adoperarsi per limitare gli oneri amministrativi a quanto strettamente necessario, valutando in particolare l'impatto del regolamento UE sulle piccole imprese e proponendo, ove opportuno, esenzioni o soluzioni ad hoc per le microimprese. La Commissione comunicherà anche i primi risultati dei suoi "check-up" normativi.

## **6. CONCLUSIONI**

L'anno prossimo, la Commissione europea intende fare quanto in suo potere per sormontare la crisi economica che attualmente ha ripercussioni pesanti sugli Europei. Le misure adottate quest'autunno dimostrano il carattere prioritario conferito dalla Commissione alla promozione della crescita e dell'occupazione. Questa priorità assoluta si riflette altresì nel suo programma di lavoro per il 2012, che è incentrato anche sugli obiettivi a lungo termine dell'UE. È assolutamente necessario agire a breve termine gettando al tempo stesso le basi per una crescita e un'occupazione sostenibili a più lungo termine. In questo modo l'UE potrà uscire dalla crisi più forte e maggiormente in grado di far fronte alle esigenze della concorrenza mondiale, di sfruttare le fonti di crescita per il futuro e di instaurare un'economia sociale di mercato funzionante.

L'UE può poggiare su elementi molto solidi. L'UE è il più grande blocco commerciale del mondo, rappresenta un terzo della produzione mondiale e vanta una brillante tradizione di innovazione sociale e tecnologica, valori comuni e una storia di intensa cooperazione. Le sue istituzioni condividono un'idea molto chiara di come costruire un'Europa prospera e sostenibile, il metodo comunitario è ormai collaudato e l'Unione dispone della flessibilità necessaria per rispondere alle mutate circostanze. Se darà prova della volontà politica necessaria per trasformare gli intenti in atti e si concentrerà risolutamente sull'attuazione delle recenti decisioni, l'UE potrà allontanare lo spettro della recessione e realizzare il rinnovamento europeo.





COMMISSIONE EUROPEA — COMUNICATO STAMPA

## **Nuove regole per migliorare l'efficienza, la resistenza e la trasparenza dei mercati finanziari in Europa**

Bruxelles, 20 ottobre 2011 — Negli ultimi anni i mercati finanziari sono profondamente cambiati. Nuovi prodotti e sedi di negoziazione hanno fatto la loro comparsa e innovazioni tecnologiche come il trading ad alta frequenza hanno rivoluzionato la scena. Traendo le lezioni dalla crisi finanziaria del 2008, al vertice di Pittsburgh del 2009 il G20 ha convenuto sulla necessità di migliorare la trasparenza e la vigilanza dei mercati meno regolamentati, inclusi quelli dei derivati, e di affrontare la questione dell'eccessiva volatilità dei prezzi sui mercati derivati delle materie prime. In tale contesto, la Commissione europea ha presentato oggi le sue proposte di revisione della direttiva relativa ai mercati degli strumenti finanziari (MiFID). Le proposte, costituite da una direttiva e da un regolamento, mirano ad accrescere l'efficienza, la resistenza e la trasparenza dei mercati, nonché a rafforzare la tutela degli investitori. Il nuovo quadro normativo conferirà inoltre maggiori poteri di vigilanza alle autorità di regolamentazione e definirà regole di funzionamento chiare per tutte le attività di negoziazione. Discussioni analoghe sono in corso anche negli Stati Uniti e negli altri principali centri della finanza mondiale.

Il commissario per il Mercato interno e i servizi Michel Barnier ha dichiarato: "I mercati finanziari devono essere al servizio dell'economia reale e non viceversa. La nostra legislazione deve adeguarsi alle trasformazioni registrate dai mercati nel corso degli anni. La crisi ci ricorda purtroppo la complessità e l'opacità raggiunte da alcune attività e alcuni prodotti finanziari, una situazione di fronte alla quale è necessario intervenire. Le proposte odierne contribuiranno a rendere i mercati finanziari migliori, più sicuri e più aperti."

Segue...

## Contesto

La direttiva relativa ai mercati degli strumenti finanziari (MiFID), entrata in vigore nel novembre 2007, disciplina la prestazione di servizi di investimento negli strumenti finanziari (attività di intermediazione finanziaria, consulenza, negoziazione, gestione del portafoglio, sottoscrizione, ecc.) da parte di banche e imprese di investimento nonché il funzionamento delle borse tradizionali e delle sedi di negoziazione alternative (cosiddetti sistemi multilaterali di negoziazione). Se è vero che la MiFID ha introdotto la concorrenza tra questi servizi e ha offerto agli investitori una scelta più ampia e prezzi più bassi, la crisi finanziaria ha messo in evidenza alcune carenze.

## Elementi chiave della proposta

**Strutture dei mercati più solide ed efficienti:** la MiFID si applicava già ai sistemi multilaterali di negoziazione e ai mercati regolamentati, ma l'attuale revisione introdurrà nel suo campo di applicazione un nuovo tipo di sede di negoziazione: I sistemi di negoziazione organizzati (OTF). Si tratta di piattaforme organizzate che, pur non essendo al momento regolamentate, svolgono un ruolo sempre più importante. I contratti derivati standard, ad esempio, sono sempre più spesso negoziati su queste piattaforme. La nuova proposta intende colmare questa lacuna. La nuova MiFID continuerà a permettere l'esistenza di diversi modelli di negoziazione, ma garantirà che tutte le sedi operino secondo le stesse regole di trasparenza e limiterà i conflitti di interesse.

Al fine di agevolare l'accesso delle piccole e medie imprese (PMI) ai mercati dei capitali, le proposte prevedono inoltre la creazione di un marchio specifico per i mercati delle PMI. Questo "marchio di qualità" consentirà di individuare le piattaforme che intendono rispondere alle esigenze delle PMI.

**Integrazione delle innovazioni tecnologiche:** la nuova MiFID introdurrà inoltre nuove tutele per quanto riguarda le attività di trading algoritmico e ad alta frequenza, che hanno aumentato enormemente la velocità di trasmissione degli ordini e che possono comportare rischi sistemici. In particolare, tutte le imprese di trading algoritmico saranno soggette ad una regolamentazione adeguata, forniranno un livello di liquidità appropriato e saranno soggette a norme che impediscano loro di alimentare la volatilità entrando e uscendo dai mercati. Le proposte miglioreranno infine le condizioni di concorrenza relative ad alcuni servizi post-negoziazione essenziali, come la compensazione, che possono altrimenti falsare la concorrenza tra sedi di negoziazione.

**Aumento della trasparenza:** l'introduzione della categoria dei sistemi di negoziazione organizzati migliorerà la trasparenza delle attività di negoziazione sui mercati dei capitali, incluse le "dark pools" (volumi o liquidità non disponibili su piattaforme pubbliche). Deroghe saranno accordate solo in circostanze ben definite. Verrà inoltre introdotto un nuovo regime di trasparenza per i mercati non azionari (obbligazioni, prodotti finanziari strutturati e derivati). Oltre a ciò, i nuovi requisiti che impongono la raccolta di tutti i dati di mercato in un unico luogo permetteranno agli investitori di avere una visione completa di tutte le attività di negoziazione nell'UE e di prendere decisioni più informate.

**Rafforzamento dei poteri di vigilanza e un quadro più rigoroso per i mercati dei derivati su merci:** le proposte rafforzeranno il ruolo e i poteri delle autorità di regolamentazione. In coordinamento con l'Autorità europea per i valori mobiliari (ESMA) e in circostanze ben definite, le autorità di vigilanza possono vietare determinati prodotti, servizi o pratiche che possano minacciare la tutela degli investitori, la stabilità finanziaria o il corretto funzionamento dei mercati. Le proposte prevedono anche una maggiore vigilanza dei mercati dei derivati su merci. Viene introdotto un obbligo di notifica delle posizioni per categoria di operatori. In tal modo, le autorità di regolamentazione e i partecipanti al mercato saranno in grado di valutare meglio il ruolo della speculazione su tali mercati. Oltre a ciò, la Commissione propone di consentire alle autorità di regolamentazione finanziaria di sorvegliare l'attività di negoziazione di tutti i derivati su merci e di intervenire in qualsiasi momento, anche fissando limiti di posizione se vi sono rischi di perturbazioni dei mercati. Anche il vertice del G20 che si terrà a Cannes il 3 e 4 novembre affronterà la questione dei derivati su merci.

**Maggiore tutela degli investitori:** sviluppando l'insieme di norme attualmente vigenti, la nuova MiFID impone requisiti più rigorosi per la gestione del portafoglio, la consulenza in materia di investimenti e l'offerta di prodotti finanziari complessi, come i prodotti strutturati. Al fine di evitare possibili conflitti di interesse, ai consulenti indipendenti e ai gestori di portafoglio sarà vietato accettare da parte di terzi o corrispondere a terzi pagamenti o altri vantaggi finanziari. Per tutte le imprese di investimento vengono infine introdotte norme sul governo societario e la responsabilità dei dirigenti.

**Prossime tappe:** le proposte sono state trasmesse al Parlamento europeo e al Consiglio (che rappresenta gli Stati membri) per essere discusse e adottate. Una volta adottati, il regolamento, la direttiva e le norme tecniche di esecuzione si applicheranno a partire dalla stessa data.

Si veda anche [MEMO/11/716](#)

Per ulteriori informazioni:

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/securities/isd/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/securities/isd/index_en.htm)

Contatti:

[Chantal Hughes](#) (+32.2.2964450)

[Carmel Dunne](#) (+32.2.2998894)



Brussels, 20 October 2011

## Review of the Markets in Financial Instruments Directive (MiFID): Frequently Asked Questions

### 1. What is MiFID?

MiFID is the Markets in Financial Instruments Directive (Directive [2004/39/EC](#)<sup>1</sup>). It replaces the Investment Services Directive (ISD) which was adopted in 1993. It was agreed unanimously by the Member States and by a large majority in the European Parliament, and came into force in 2008. It is a cornerstone of the EU's regulation of financial markets. It seeks to improve the competitiveness of EU financial markets by creating a single market for investment services and activities, and ensuring a high degree of harmonised protection for investors in financial instruments, such as shares, bonds, derivatives and various structured products. MiFID has brought greater competition across Europe in the provision of services to investors and between trading venues. This has helped contribute to deeper, more integrated and liquid financial markets. It has also driven down costs for issuers, delivering better and cheaper services for investors, and contributing to economic growth and job creation in Europe.

### 2. Why is MiFID being reviewed only four years approximately after its entry into force?

In keeping with its intended objective, MiFID has contributed to a more competitive and integrated EU financial market. However, recent events and market developments have demonstrated weaknesses in some of the underlying principles of MiFID, and highlighted areas needing reinforcement or revision, for example it has arguably led to the development of new trading platforms and activities which fall outside of its scope and thus outside any regulations. Closing such a gap is necessary in order to bolster investor confidence and achieve all of MiFID's original objectives. Ensuring a more robust framework of regulation will also serve to address the more complex market reality we are now faced with, a reality which is characterised by increasing diversity in financial instruments and new methods of trading. Similar discussions are taking place in the United States and other major global financial centres.

---

<sup>1</sup> The MiFID regulatory framework consists of a framework Directive (Directive 2004/39/EC), an Implementing Directive (Directive 2006/73/EC) and an Implementing Regulation (Regulation No 1287/2006)

### 3. Did MiFID contribute to the crisis?

The financial crisis was caused by multiple factors. The original objectives of MiFID were to improve the resilience of EU financial markets through free competition and high levels of market transparency and investor protection. To some extent these have been achieved. However, the full effects of MiFID are yet to play out. While it is true that the Directive has not entirely delivered on its objectives, it is mistaken to assign all developments, such as the growth of trading in newer trading functionalities (for example high frequency trading) and dark environments (for example all dark pools – see question 11) to MiFID. These have more to do with technological developments.

### 4. What are the anticipated costs and benefits of the proposals?

The MiFID review is estimated to impose one-off compliance costs of between €512 and €732 million and ongoing costs of between €312 and €586 million per year. This represents an impact for one-off and ongoing costs of 0.10% to 0.15% and 0.06% to 0.12% respectively of total operating spending in the EU banking sector. This is only a fraction of the costs imposed at the time of the introduction of MiFID. The one-off cost impacts of the introduction of MiFID were estimated as 0.56 per cent (retail and savings banks) and 0.68 per cent (investment banks) of total operating spending. Recurring compliance costs were estimated at 0.11 per cent (retail and savings banks) to 0.17 per cent (investment banks) of total operating expenditure. The main benefits of MiFID will be very tangible, but are not readily quantifiable. The benefits of an improved level playing field, of increased market transparency, of better transparency towards regulators and stronger powers for regulators, of increased investor protection and the implied confidence investors have in financial markets, and reduction of the risk taken and the related impact on the financial stability of EU financial markets are real benefits, on which it is almost impossible to place a number.

### 5. How is the scope of MiFID extended and why?

Revising MiFID is an essential part of ongoing structural reforms in the aftermath of the financial crisis. These are aimed at establishing a safer, sounder, more transparent and more responsible financial system that works for the economy and society as a whole. The main objectives of the revision are:

**More robust and efficient market structures:** MiFID already covered Multilateral Trading Facilities and regulated markets, but the revision will now bring a new type of trading venue into its regulatory framework: the Organised Trading Facility (OTF). These are organised platforms which are currently not regulated but are playing an increasingly important role. For example, standardised derivatives contracts are increasingly traded on these platforms. The new proposal will close this loophole. The revised MiFID will continue to allow for different business models, but will ensure all trading venues have to play by the same transparency rules and that conflicts of interest are mitigated.

In order to facilitate better access to capital markets for small- and medium-sized enterprises (SMEs), the proposals will also introduce the creation of a specific label for SME markets. This will provide a quality label for platforms that aim to meet SMEs' needs.

**Taking account of technological innovations:** Furthermore, an updated MiFID will introduce new safeguards for algorithmic and high frequency trading activities which have drastically increased the speed of trading and pose possible systemic risks. These safeguards include the requirement for all algorithmic traders to become properly regulated, provide appropriate liquidity and rules to prevent them from adding to volatility by moving in and out of markets. Finally, the proposals will improve conditions for competition in essential post-trade services such as clearing, which may otherwise frustrate competition between trading venues.

**Increased transparency:** By introducing the OTF category, the proposals will improve the transparency of trading activities in equity markets, including "dark pools" (trading volumes or liquidity that are not available on public platforms). Exemptions would only be allowed under prescribed circumstances. It will also introduce a new trade transparency regime for non-equities markets (i.e. bonds, structured finance products and derivatives). In addition, thanks to newly introduced requirements to gather all market data in one place, investors will have an overview of all trading activities in the EU, helping them make a more informed choice.

**Reinforced supervisory powers and a stricter framework for commodity derivatives markets:** The proposals will reinforce the role and powers of regulators. In coordination with the European Securities and Markets Authority (ESMA) and under defined circumstances, supervisors will be able to ban specific products, services or practices in case of threats to investor protection, financial stability or the orderly functioning of markets. The proposals also foresee stronger supervision of commodity derivatives markets. It introduces a position reporting obligation by category of trader. This will help regulators and market participants to better assess the role of speculation in these markets. In addition, the Commission proposes to empower financial regulators to monitor and intervene at any stage in trading activity in all commodity derivatives, including in the shape of position limits if there are concerns about disorderly markets. The G20 Summit in Cannes on 3 and 4 November will also address the issue of commodity derivatives.

**Stronger investor protection:** Building on a comprehensive set of rules already in place, the revised MiFID sets stricter requirements for portfolio management, investment advice and the offer of complex financial products such as structured products. In order to prevent potential conflict of interest, independent advisors and portfolio managers will be prohibited from making or receiving third-party payments or other monetary gains. Finally, rules on corporate governance and managers' responsibility are introduced for all investment firms.

#### **A. More robust and efficient market structures**

### **6. What is proposed on clearing and access to post-trade infrastructures?**

The issue at stake is about competition and the integration of EU market infrastructures. Although the vertical integration model of trading and post-trading infrastructures may present advantages in terms of coordination, it may also introduce inefficiencies with respect to competition and price transparency. The introduction of access requirements in the proposed Regulation on OTC derivatives, central counterparties and trade repositories (EMIR) is a response to these potential negative effects. While EMIR covers only OTC derivatives, MiFID will cover all financial instruments.

Access and fee provisions, requirements which prohibit the use of discriminatory prices or the imposition of unnecessary requirements, are the tools which are proposed to foster efficient competition and integration of EU markets infrastructures. They will ensure that new providers can compete for the provision of trading or central clearing services and full price transparency at each level of the post-trading chain.

## **7. How are developments in trading outside of venues categorised in MiFID being dealt with? How are crossing networks and the trading of standardised OTC derivatives being addressed?**

Much of the trading currently being carried out outside of the MiFID venues, on a so-called over-the-counter basis, takes place on alternative types of platforms operating in the market such as broker crossing networks. The MiFID review proposes to introduce a new category of platform to adequately regulate all kinds of organised trading and to level the playing field in the EU. More specifically, the Commission proposes to introduce the new category of an organised trading facility (OTF), which will be subject to the same core requirements for the operation of a trading venue as other existing platforms. This new type of platform is defined in a broad way, so that it captures all forms of organised trading not matching the existing categories.

So-called crossing networks (systems operated by investment firms which mainly internally match client orders) would be one of the venues captured under this new category.

As a result, all organised trading, in other words trading which takes place in a system, which currently takes place outside of regulated venues will in the future be conducted on regulated venues.

Systematic internalisers also make up a share of trading outside platforms. They are investment firms who deal with their clients in an organised way, in other words any trading which goes beyond ad hoc deals. For standardised derivatives, there will be a requirement to trade them on organised venues. Trading in such derivatives will thus no longer take place outside of regulated venues. Only ad hoc trading in shares, bonds, and non-standardised derivatives will continue to be allowed to take place OTC.

See also Annex 1.

## **8. How will trading in standardised OTC derivatives be moved onto organised venues in line with G20 commitments?**

The G20 commitment states that "all standardised OTC derivatives contracts should be traded on exchanges or electronic trading platforms, where appropriate, and cleared through central counterparties by end 2012".

In order to appropriately meet this commitment in Europe, all trading of derivatives which are eligible for clearing and which are sufficiently liquid will move to either regulated markets, Multilateral Trading Facilities (which already exist in the current MiFID framework), or to the new organised trading facilities (OTFs).

ESMA shall assess and decide when a derivative which is eligible for clearing is sufficiently liquid to be traded exclusively on the various organised venues i.e. regulated markets, MTFs or organised trading facilities. Appropriate criteria for such assessment will need to be taken into consideration by ESMA.

This approach should be pragmatic and progressive enough to factor in the trading specificities of each derivative while meeting the commitment of the G20.



## **9. How are you taking into consideration the need to improve SME access to capital markets?**

Small- and medium-sized enterprises (SMEs) across Europe make a significant contribution to economic growth, employment, innovation and social integration. Two main sources of funding for such companies are private financing by banks or other institutions or raising finance through capital markets (e.g. the issue of shares). SME markets aim at providing smaller, growing companies with a platform to raise capital both through initial offerings and ongoing fund raisings. However, not all these markets have been successful. In order to make SME markets more attractive to small companies and to investors, the Commission proposes a proportionate regime specifically designed for SME markets. This specialised regime could promote the creation of a network of markets specialised in SMEs. The rules applicable to these markets will ensure that investors have sufficient information about the listed companies at all times.

## **B. Taking account of technological innovations**

### **10. What proposals are being suggested to deal with issues raised by algorithmic and high frequency trading? For example, the potential risk that increased use of automated trading could contribute to a crash such as the one that occurred in the US?**

Algorithmic trading is a form of trading where a computer algorithm automatically decides to place an order with minimal or no human intervention. An important form of algorithmic trading is high frequency trading, where a trading system analyses the market at high speed and then sends large numbers of orders very quickly.

The proposals plan to introduce a series of safeguards both on market participants who use algorithms as part of their trading strategies as well as on trading venues where algorithmic and high-frequency trading takes place:

- Information requirements towards regulators on the strategies of various algorithmic traders will be enhanced, and stricter checks will be imposed on arrangements whereby members of trading venues allow other firms employing high-frequency algorithms to access public markets through their systems. Currently, regulators do not know which kinds of strategies are being used, by which strategy an order is generated, and members may not check what sort of strategies the persons using their systems are using and how those persons control their strategies.
- Trading venues will also be required to have robust controls against problems such as disorderly trading, erratic price movements, and capacity overload. To mitigate the latter, limits will be placed on how many orders per transaction participants can place as well as on how far venues may compete in attracting order flow for example by reducing the size by which prices may rise or fall ("tick size") or through the design of their fee structures. The order to transaction ratio and the minimum tick size will be determined in subsequent measures.
- Additionally, requirements for algorithmic traders to trade on a continuous basis are foreseen to reduce volatility and contribute to more orderly trading.
- Finally, we will require venues to be able to halt trading in case of significant price movements ("circuit breakers") in a harmonised fashion.

## **C. Increased transparency**

### **11. What are the proposals for enhancing equity market transparency, including the issue of "dark pools"?**

In all markets, buyers need to know what sellers are asking and vice versa. However, wholesale transactions are frequently carried out at non-public prices. The same applies to financial instruments. Therefore, "dark pools", or platforms where trading interests interact without full pre-trade disclosure to other users or the public, are a common feature of financial markets. It is proposed to continue to allow them but only as long as they do not cause competitive distortions and reduce the overall efficiency of the price discovery process. Limited cases where transparency can be waived, and for how long, will need to be precisely defined. Such waivers are necessary, for instance, protect investors selling large quantities of shares. Having to disclose such a large order would move the market down, which would mean they would sell at worse prices. As transparency rules are extended to other instruments, it is foreseen to also introduce the possibility, in the regulation, of waivers specific to these, taking account of the nature of trading and of the participants in the different asset classes. The specific conditions under which waivers may operate would, as for shares today, be defined in implementing measures once the regulation is approved.

Finally, the introduction of the new organised trading facility category will vastly improve pre-trade transparency in the case of trading activity currently taking place in the dark, by subjecting these platforms to the same transparency conditions as other venues.

### **12. Is the introduction of a mandatory consolidated tape for trade data being considered?**

The reporting, publication and consolidation of trade data needs to be addressed due to problems with its formatting, cost, quality and reliability. Trade data helps investors to find the right price when looking to buy or sell, and to check whether they got the best price by comparing the price that they got with other market prices. The Commission proposes to improve the situation by introducing measures to ensure data quality and consistency as well as measures to reduce the costs of data. A mandatory consolidated tape providing a consistent and reliable record of trades will be established by data providers authorised to do so under harmonised standards set out in MiFID. Based on this trading data for the whole EU, investors will be able to make a more informed choice.

### **13. How will pre- and post-trade transparency requirements be extended beyond shares and why?**

Currently, MiFID imposes harmonised pre-and post-trade transparency requirements only on shares admitted to trading on regulated markets. The Commission proposes to introduce pre- and post-trade transparency requirements for other instruments as well. Due to the different structure of markets in non-equity instruments compared with those in equities, it is proposed to tailor the exact transparency regime to the instrument in question. Post-trade requirements, to be specified in further detail in implementing legislation, are suggested for all bonds and structured finance products with a prospectus as well as all derivatives eligible for central clearing and those submitted to trade repositories regardless of where the trades take place. Pre-trade requirements, also to be further detailed in implementing legislation, are suggested for the same instruments both when traded on organised venues as well as when offered by investment firms in over-the-counter trading.

The reason for the introduction of pre- and post-trade transparency requirements for these instruments is that the absence of harmonised transparency requirements in non-equity markets (e.g. bonds, structured products, derivatives) has been perceived by many, including EU securities regulators, to lead to lower market efficiency and higher risks than would otherwise be the case.

### **14. Does MIFID constitute the start of price regulation in the area of market data?**

Market participants need data on trading activity, prices and volumes in order to make decisions about how and when to invest. The data should be available on an equal and easily accessible basis. At present various incentives exist for data providers and vendors to sell their data at rates or in a way which do not correspond to the "reasonable commercial basis" or to the straightforward "consolidation of data with similar data from other sources" which MiFID envisioned. A series of steps are thus proposed to deliver on these objectives. Failing that, it is proposed that the Commission could define more precisely what constitutes a "reasonable commercial basis".

## **D. Reinforced supervisory powers and a stricter framework for commodity derivatives markets**

### **15. What role will ESMA play in relation to the revised MiFID?**

ESMA already plays an important role in advising the Commission on possible regulatory changes and in ensuring convergent application of the rules across Member States. Many of the proposed changes in the MiFID review stem from advice received from ESMA, and it is foreseen that it will play a major part in developing most of the technical implementing measures necessary to ensure the full functioning of the regulatory framework. In terms of specific supervisory tasks, ESMA will have an increased role in, for example, determining the conformity with MiFID of individual cases where venues propose to waive pre-trade transparency ("dark pools"). In accordance with the mandate defined in the ESMA regulation and in line with the proposed powers for ESMA in the Commission proposal for a regulation on short-selling and certain aspects of credit default swaps, It will also take any steps necessary to coordinate actions by national competent authorities regarding products considered risky from the point of view of investor protection or financial stability as well as regarding positions in derivatives by specific market participants deemed excessively large.

## **16. What purpose does transaction reporting serve and what measures are being proposed?**

Investment firms have to report to competent authorities all their trades in all financial instruments that are admitted to trading on a regulated market. This obligation applies regardless of where the trade takes place. This system of transaction reporting enables supervisors to monitor the activities of investment firms, which helps them to ensure compliance with MiFID, and to monitor for abuses under the Market Abuse Directive (MAD). The proposals contain the following changes.

First, because market supervision is the main reason for transaction reporting, **the requirements under MiFID need to mirror the scope of the MAD**. This is not fully the case at the moment and the ongoing review of the MAD makes further changes necessary. The Commission proposes to extend the scope of transaction reporting to all financial instruments, with the exception of instruments which are not susceptible to or cannot be used for market abuse.

Second, reporting requirements today diverge between Member States, which adds costs for firms and limits the use of trade reports for competent authorities. By including the reporting requirements in the regulation, the requirements will be further harmonised, notably the information that identifies who is trading and for whom a trade is being executed. Also, the Commission will be empowered to propose technical standards on a common European transaction reporting format and content.

Finally, for cost and efficiency purposes, double reporting of trades under MiFID and the reporting requirements to trade repositories should be avoided. The Commission proposes that a trade already reported to a repository would not need to be reported again under MiFID, provided all the necessary information is thereby available to competent authorities.

## **E. Stronger investor protection**

### **17. How will the revised MiFID better protect investors?**

MiFID includes a number of measures aimed at protecting investors in the context of the provision of investment services. Those rules take into account the type of services (for instance, investment advice or execution of orders) and the classification of clients, with higher protection granted to retail clients. The MiFID rules include both conduct of business requirements (for instance, collecting sufficient information to ensure that the products provided are suitable or appropriate for the client) and organisational requirements (for instance, requirements to identify and manage any conflicts of interest).

However, modifications and improvements are clearly needed to strengthen the framework for the provision of services.

**First, the scope of the directive should be broadened in order to cover financial products, services and entities which are currently not covered** (for instance, structured deposits in line with the Commission's forthcoming initiative on Packaged Retail Investment Products early next year).

**Second, conduct of business requirements should be modified in order to grant additional protection to investors.** The rules for investment advice should be improved both when advice is provided on an independent basis and in the long term. Advisers declaring themselves as independent should need to match the client's profile and interests against a broad array of products available in the market while investors should be informed whether they can expect firms to monitor the suitability of advised products in the longer term. Independent advisers and portfolio managers should be prohibited from making or receiving third-party payments or other monetary benefits. The conditions for services where investors receive less protection from firms should be more limited and information to different categories of client should be enhanced, particularly when complex products are involved.

Third, **organisational requirements for the provision of services to investors should be strengthened.** For instance, the involvement of senior management in the design of the firm's policies as to how products and services may be sold or provided to their clients, and the adoption of adequate internal controls should be consolidated.

ESMA should also help to ensure an equal application of investor protection requirements across Europe

## **18. What proposals will MIFID make regarding commodity derivatives?**

In light of recent developments and concerns expressed over the functioning of commodity derivatives markets, and as outlined by the Commission in its Communication of 2 February on tackling the challenges in raw materials and commodity markets (see [IP/11/122](#)), there is a clear need, in line with G20 commitments, to reinforce the regulation of commodity derivatives markets beyond the current policy initiatives for other derivatives markets. Efficient and well functioning physical and derivatives commodity markets are crucial for the EU economy.

The review of MiFID will be a key pillar of a comprehensive and ambitious regulatory overhaul on improving commodity market transparency and oversight.

**First, it is proposed to increase transparency of trading activity on all organised trading venues by introducing a position reporting obligation** by category of trader. This harmonised and more disaggregated information will help regulators and market participants to better assess the role of financial flows in these markets.

Second, **the Commission proposes to give harmonised and comprehensive powers to financial regulators to monitor and intervene at any stage in trading activity in all commodity derivatives**, including in the shape of position limits if there are concerns in terms of market integrity or orderly functioning of markets. Venues offering trading in commodity derivatives will also be required to adopt suitable limits on trading activity by traders active on their platform, to safeguard market integrity and efficiency, to be harmonised in technical implementing measures.

Third, fewer **commodity firms will be exempt from MiFID when they deal on their own account in financial instruments** or provide investment services in commodity derivatives on an ancillary basis as part of their main business and when they are not subsidiaries of financial groups. It is proposed to narrow down existing exemptions in the interests of greater regulatory oversight and transparency taking into account the need for continued exemptions for commercial firms and the risks posed by these players.

Finally, the **proposals applicable to other derivatives** regarding increasing pre- and post-trade transparency and mandatory trading on organised venues will also apply to commodity derivatives.

### **19. Why are emission allowances now brought under the scope of MiFID and the Market Abuse Directive?**

On the emission allowances market, not only are the allowances themselves traded, but allowance derivatives are also traded. It is the latter that forms the largest part of the market. Trading in allowance derivatives already falls under the scope of MiFID and the Market Abuse Directive. By now bringing emission allowances under the same framework, the regulation on emission allowances trading (EUA) on the spot market would finally be aligned with what is already applicable to the EUA derivatives market. Together, MiFID and the rules on market abuse provide a comprehensive framework for the trading in financial instruments and the integrity of the market. The extension to EUAs will introduce greater security for traders of EUAs but without interfering with the purpose of the market, which remains emissions reduction. For more information on this point, see also [MEMO/11/719](#).

### **20. Will UCITS be included under MiFID as a result of the MiFID review? Will the classification of some UCITS as complex instruments change their status under the UCITS directive?**

UCITS (Undertakings for Collective Investments in Transferable Securities) are financial instruments and therefore are already fully covered under MiFID. The issue which is touched upon in the MiFID review concerns their classification as complex or non-complex instruments.

The distinction is relevant in order to establish the application of the "execution-only" regime, under which banks selling certain instruments are subject to less stringent rules for the protection of the retail investors. In particular they are not obliged to assess whether the client has sufficient knowledge to understand the financial instrument – the so-called appropriateness test. The execution only regime only applies to non-complex financial instruments.

So far, all UCITS have been classified as non-complex instruments. In the meantime, however, certain UCITS have become more complex. In particular "structured UCITS" are permitted to adopt certain kinds of complex investment strategies which can raise additional challenges for investors to understand how they operate.

For this reason - for the mere purpose of the execution only regime - the MiFID review confirms the general classification of UCITS as non-complex instruments but it introduces the exception of "structured UCITS" which will now be classified as complex instruments. The consequence is that investment firms will have to apply the appropriateness test when they sell "structured UCITS".

One of the arguments against this choice was that this can affect the UCITS "label". However, the two are different issues. Indeed, any possible change in the MiFID will only affect the MiFID selling rules of certain funds by banks and not the classification of "structured UCITS" under the UCITS legislation.

## Other

### **21. Why are some elements of MiFID placed in a directive and others in a regulation? Which parts will be in which instrument?**

As in other pieces of EU financial services regulation, the split reflects the need to achieve a uniform set of rules in some areas, while allowing for national specificities in others. The De Larosière report highlighted that one of the problems leading to the crisis was an inconsistent implementation of financial services rules leading to a fragmented internal market.

As a result, **a regulation** is proposed setting out requirements on:

- the disclosure of data on trading activity to the public and transaction data to regulators and supervisors;
- the mandatory trading of derivatives on organised venues;
- removing barriers between trading venues and providers of clearing services to ensure more competition,
- and specific supervisory actions regarding financial instruments and positions in derivatives.

Such a harmonised approach will help avoid confusion in the daily functioning of markets, and minimise opportunities for harmful regulatory arbitrage between Member States.

**The directive** amends existing provisions on authorisation and organisational requirements for providers of investment services, and all rules regarding investor protection, including for firms located in third countries but actively engaged in EU markets. Also included in the directive are the authorisation and organisational rules applicable to different types of trading venue, providers of market data and other reporting services, as well as the complete powers to be granted by Member States to national competent authorities, including the framework of sanctions for breaches of the rules. These provisions are best situated in a directive to account for differences in national markets and legal structures as well as the profile of local investors.

### **22. How do the proposals to review MiFID fit with other European legislation, such as the Market Abuse Directive, Over-the-Counter derivatives, short-selling, and Packaged Retail Investment Products (PRIPs)?**

The proposed review of the Market Abuse Directive (MAD) and MiFID are published at the same time because together they guarantee the competitiveness, efficiency and integrity of EU financial markets. In order to ensure that they are fully coherent and support each other's objectives and principles, they need to be updated in tandem. Moreover, the pan-EU competition facilitated by MiFID has given rise to new challenges in terms of cross-border supervision, and maximum harmonisation of the rules and competent authorities' powers in relation to offences are a necessary step.

MiFID applies to the provision of investment services or activities by banks and investment firms in relation to financial instruments and to the operation of regulated markets. The objective is to support the development of a more integrated, competitive and efficient EU market in financial instruments with appropriate rules regarding conditions for authorisation as investment firms, organisational requirements to ensure they are managed appropriately, market transparency and investor protection.

The EU legislation on OTC derivatives, central counterparties and trade repositories on the one hand, and on short-selling and credit default swaps on the other, have different objectives but complement MiFID. The first aims to minimise counterparty credit risk and operational risk, while the second works to increase harmonisation and transparency, and mitigate risks associated with short selling and the use of credit default swaps.

PRIPs are common products in the retail investment market, with broadly comparable functions for investors. Although there is no rigid definition of PRIPs, they take a variety of legal forms. While offering benefits for investors, PRIPs are often complicated and opaque. The objective of the Commission in the coming months will be to better address the problems identified in the PRIPs market by creating a robust and coherent framework in two key areas:

- 1) the rules on the form and content of disclosures about the product, and
- 2) the rules governing the sales process for PRIPs, such as the conduct of business and the conflicts of interest requirements for intermediaries distributing the products.

This is achieved by adopting a horizontal approach in the two areas, which builds on the most effective and efficient elements of existing Community legislation. In the case of selling practices, MiFID has been identified as the clear benchmark as it contains comprehensive rules covering these aspects.

### **23. How does MiFID compare to what other jurisdictions in the world are doing, in particular the United States? Where are the similarities and differences with the Dodd-Frank Act?**

Many provisions of MiFID reflect core precepts in the regulation of securities markets globally. However, different jurisdictions have rules specific to their own markets. As regards the US, MiFID touches upon various pieces of US financial markets regulation such as the Securities Exchange Act and the Commodity Exchange Act, as well as many of the technical regulations stemming from these: Regulation National Market System, Regulation Alternative Trading System, the Investment Advisers' Act and rules applied by "self-regulatory organisations" such as the main securities exchanges and the Financial Industry Regulatory Authority.

Like the Dodd-Frank Act, which amends and supplements these texts in several ways, the review of MiFID both amends provisions already in force and adds to them in light of the financial crisis and other market developments. The most visible area of common ground concerns the overhaul of regulation of derivative markets, including commodity derivatives. In many areas, such as comprehensive regulation for professional participants in derivative markets and the regulation of alternative electronic exchanges, the changes in MiFID are less significant than those in the US, as similar provisions did not yet exist before the Dodd-Frank Act. In other areas, such as the regulation of commodity derivative markets, US regulation was more developed and the revision of Mifid allows Europe to catch up.

The Commission's proposals are in line with the principles of regulation established by the International Organisation of Securities Commissions (IOSCO). This will ensure convergence with other jurisdictions, including Australia, Asia, and South America.

The proposals in the revised MiFID complement those in the Commission's September 2010 proposals for increasing transparency and safety in derivative markets (EMIR) and, once in force, will ensure comparable rules for trading, clearing and reporting derivatives in the EU and US.



## **24. How is the treatment of firms and market operators from outside the EU being considered?**

Currently the access of third country firms to the EU markets is not harmonised under the MiFID. Each Member State can introduce its own third country regime, subject to the general principles of the TFEU and provided that national provisions do not result in treatment more favourable than that given to EU firms. In order to overcome the existing fragmentation and to ensure a level playing field in the EU for third country players, the Commission proposes to introduce a harmonised third country equivalence regime in MiFID for the access of third country investment firms and market operators to the EU.

A firm which is authorised in a third country will be able to provide services directly to professional investors on condition that the country where it is based is deemed by the Commission to have equivalent rules and supervision. Equivalence will be granted only if the third country provides access to EU-based firms on a reciprocal basis.

In order to be allowed to provide services to retail investors, the establishment of a branch is required. A third country firm will be able to provide services to investors in other European countries from its branch, provided that it notifies the supervisors of those countries.

## **25. What impact will MiFID/MiFIR have on the proposed merger between Deutsche Börse and NYSE Euronext?**

While the review of MiFID, as well as the roll-out of other regulatory changes such as EMIR in the EU and Dodd-Frank in the US, coincides with the proposed merger, the proposed changes are not targeted at or conditioned by any one commercial venture. Since the beginning, a key objective of MiFID has been to ensure robust competition on a level playing-field between trading platforms. This includes removing obstacles to essential post-trade services such as clearing, which may otherwise frustrate competition between venues. The proposed changes in the review thus seek to further tackle existing barriers to effective competition between trading venues and clearing service providers.

The examination of the merger on competition grounds is carried out independently of the review of MiFID by the Commission's Directorate-General for Competition.

**More information is available at:**

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/securities/isd/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/securities/isd/index_en.htm)

## MiFID – level playing field

	Regulated Market	MTF	OTF	Systematic internaliser	OTC
	<i>Platform trading ("multilateral")</i>			<i>OTC trading ("bilateral")</i>	
Pre-trade transparency	✓	✓	✓	✓	✗
Post-trade transparency	✓	✓	✓	✓	✓
Non-discretionary execution	✓	✓	✗	✓	✗
Transparent access rules	✓	✓	✓	✓	✗
Market surveillance	✓	✓	✓	✗	✗
Conduct of business	✗	✗	✓	✓	✓

European Commission   
Internal Market & Services DG

1



COMMISSIONE EUROPEA – COMUNICATO STAMPA

## Più rigore contro l'abuso di informazioni privilegiate e la manipolazione del mercato

Bruxelles, 20 ottobre 2011 – Negli ultimi anni i mercati finanziari hanno assunto una dimensione mondiale, dando origine a nuove piattaforme e tecnologie di negoziazione. Tale evoluzione ha purtroppo condotto a nuove possibilità di manipolazione. Nell'ambito dei lavori volti a rendere i mercati finanziari più solidi e trasparenti, oggi la Commissione europea ha adottato una proposta di regolamento relativo all'abuso di informazioni privilegiate e alla manipolazione del mercato (abusi di mercato). Tale proposta intende aggiornare e rafforzare il quadro vigente di tutela dell'integrità del mercato e degli investitori assicurato dalla direttiva sugli abusi di mercato ([2003/6/CE](#)). Il nuovo quadro permetterà alla normativa di tenere il passo con l'evoluzione del mercato, di rafforzare la lotta contro gli abusi di mercato nei mercati delle merci e degli strumenti derivati collegati, nonché di rafforzare i poteri d'indagine e di sanzione delle autorità di regolamentazione e ridurre gli oneri amministrativi che gravano sulle piccole e medie imprese.

Il commissario per il Mercato interno e i servizi, Michel Barnier, ha dichiarato: "L'abuso di mercato non è un reato senza vittime: alterando i prezzi, l'abuso di informazioni privilegiate e la manipolazione del mercato minano alla base la fiducia degli investitori e l'integrità del mercato. Nell'ampliare e rafforzare il quadro normativo, nonché i poteri e le sanzioni a disposizione delle autorità di regolamentazione, la proposta di oggi doterà quest'ultime degli strumenti necessari a mantenere i mercati corretti e trasparenti."

La proposta intende adattare le norme dell'UE alla nuova realtà dei mercati, in particolare estendendone il campo d'applicazione agli strumenti finanziari negoziati solo su piattaforme nuove e fuori borsa (*over the counter*, OTC) non previste dalla normativa attualmente in vigore e adeguando le disposizioni alle nuove tecnologie. La proposta afferma esplicitamente il divieto di abuso di mercato sui mercati delle merci e degli strumenti derivati collegati, e rafforza la collaborazione tra le autorità di regolamentazione dei mercati finanziari e delle merci. Comprende una serie di misure volte a garantire che le autorità di regolamentazione abbiano accesso alle informazioni di cui hanno bisogno per individuare e sanzionare tali abusi. Poiché le sanzioni attualmente a disposizione delle autorità sono spesso prive di effetto deterrente, la proposta introduce una maggiore armonizzazione delle sanzioni all'insegna di un maggior rigore che si estende alla possibilità di sanzioni penali, oggetto di una proposta distinta ma complementare (cfr. anche [IP/11/1218](#)). La proposta affronta anche il problema dei costi della normativa UE che rappresenta un notevole ostacolo per l'accesso ai mercati finanziari dei piccoli e medi emittenti – adeguando sotto diversi aspetti le norme agli emittenti delle PMI.

IP/11/1217

## **Obiettivi della revisione**

**Tenere il passo dell'evoluzione dei mercati.** Il quadro normativo della direttiva precedente sugli abusi di mercato è stato reso obsoleto dalla crescita di nuove piattaforme di negoziazione, delle negoziazioni OTC e delle nuove tecnologie come le negoziazioni ad alta frequenza. La proposta estende il campo d'applicazione della normativa dell'UE in vigore agli strumenti finanziari negoziati solo su sistemi di negoziazione multilaterali, su altri sistemi di negoziazione organizzati e OTC in modo che le negoziazioni su tutte le piattaforme e di tutti gli strumenti finanziari che possono avere un impatto su di esse siano disciplinate dalla normativa sugli abusi di mercato. La proposta specifica inoltre quali strategie di negoziazione ad alta frequenza costituiscono una manipolazione del mercato vietata, come ad esempio piazzare ordini senza intenzione di negoziare, ma semplicemente allo scopo di perturbare un sistema di negoziazione ("ordini civetta"). La sempre maggior globalizzazione dei mercati delle merci e la loro interconnessione con i mercati degli strumenti derivati comporta nuove possibilità di abuso attraverso frontiere e mercati. Il campo d'applicazione della normativa è pertanto esteso agli abusi di mercato che si verificano sia sui mercati delle merci che su quelli degli strumenti derivati collegati.

**Incrementare i poteri d'indagine e di sanzione delle autorità di regolamentazione.** La proposta estende l'attuale segnalazione di operazioni sospette anche agli ordini non eseguiti sospetti e alle operazioni OTC sospette. Conferisce alle autorità di regolamentazione il potere di ottenere le registrazioni telefoniche e le informazioni relative al traffico di dati dagli operatori delle telecomunicazioni e di accedere a documenti e locali privati laddove sia ragionevole sospettare l'abuso di informazioni privilegiate e di manipolazione del mercato. È possibile accedere ai locali privati solo previa autorizzazione giudiziaria. La proposta impone inoltre agli Stati membri di provvedere alla tutela dei responsabili delle segnalazioni e fissa norme comuni che offrono incentivi a chi comunica informazioni sugli abusi di mercato. È infine introdotto un nuovo reato di "tentata manipolazione del mercato" per consentire alle autorità di comminare una sanzione laddove vi sia tentativo di manipolare il mercato senza riuscire a concludere effettivamente un'operazione.

Si propongono principi comuni, in particolare che le ammende non devono essere inferiori ai profitti risultanti dall'abuso di mercato, quando ciò può essere stabilito, e che l'ammenda massima non deve essere inferiore al doppio di tali profitti. Parallelamente, la proposta di direttiva sulle sanzioni penali per gli abusi di mercato impone agli Stati membri di introdurre sanzioni penali per i reati di abuso d'informazioni privilegiate e di manipolazione del mercato commessi intenzionalmente.

**Ridurre gli oneri amministrativi per gli emittenti delle PMI.** Gli obblighi di divulgazione per gli emittenti sui mercati delle PMI saranno adattati alle loro esigenze e gli emittenti su questi mercati saranno esenti dall'obbligo di redigere gli elenchi delle persone aventi accesso ad informazioni privilegiate, a meno che l'autorità di vigilanza decida altrimenti. Anche la soglia per la segnalazione delle operazioni svolte da persone che esercitano responsabilità di direzione sarà alzata.

## **Prossime tappe**

Il regolamento è stato trasmesso al Parlamento europeo e al Consiglio per essere discusso e adottato. Una volta adottato il regolamento sarà d'applicazione 24 mesi dopo l'entrata in vigore.

## **Sugli abusi di mercato**

Si è in presenza di abuso di informazioni privilegiate quando una persona negozia in strumenti finanziari essendo in possesso di informazioni sensibili sotto il profilo dei prezzi in relazione a tali strumenti finanziari. Si è in presenza di manipolazione di mercato quando una persona manipola artificialmente i prezzi di strumenti finanziari attraverso pratiche come la diffusione di false voci o informazioni (aggiotaggio) o negoziando negli strumenti finanziari collegati. L'insieme di queste pratiche è noto come abuso di mercato.

**Si veda anche** [MEMO/11/715](#)

### **Per ulteriori informazioni:**

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/securities/abuse/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/securities/abuse/index_en.htm)

#### Contatti:

[Chantal Hughes](#) (+32 2 296 44 50)

[Carmel Dunne](#) (+32 2 299 88 94)





## EUROPEAN COMMISSION - PRESS RELEASE

### **La Commissione europea vuole introdurre sanzioni penali per l'abuso d'informazioni privilegiate e la manipolazione del mercato per ottenere una maggiore deterrenza e migliorare l'integrità dei mercati**

Bruxelles, 20 ottobre 2011 – Attualmente gli investitori che negoziano su informazioni privilegiate o manipolano i mercati diffondendo informazioni false o fuorvianti riescono a evitare le sanzioni grazie alle differenze legislative esistenti tra i 27 Stati membri dell'Unione europea. In alcuni paesi le autorità non dispongono di poteri sanzionatori efficaci, in altri non sono previste sanzioni penali per determinati reati di abuso d'informazioni privilegiate e di manipolazione del mercato. Delle sanzioni efficaci possono avere un forte effetto deterrente e rafforzare l'integrità dei mercati finanziari dell'UE. Per questo motivo la Commissione europea propone oggi norme a livello dell'UE per garantire sanzioni penali minime per i reati di abuso di informazioni privilegiate e manipolazione del mercato. Per la prima volta la Commissione si avvale dei nuovi poteri che il trattato di Lisbona le ha conferito per attuare una politica dell'UE che prevede sanzioni penali. La direttiva proposta impone agli Stati membri di adottare le misure necessarie per garantire che i suddetti reati siano puniti con sanzioni penali, come anche l'istigazione, il favoreggiamento, il concorso e il tentativo di commetterli. La direttiva completa la proposta odierna di regolamento sugli abusi di mercato, che migliora l'esistente quadro normativo dell'UE e rafforza le sanzioni amministrative.

Viviane Reding, commissaria UE per la Giustizia, ha dichiarato: "In questi tempi di crisi è indispensabile che i cittadini riacquistino fiducia nei nostri mercati. Per questo motivo, a completamento di un'effettiva vigilanza dei mercati, la Commissione propone oggi di potenziare l'esecuzione delle norme dell'UE contro l'abuso d'informazioni privilegiate e la manipolazione del mercato ricorrendo al diritto penale. Non c'è posto per comportamenti criminali nei mercati finanziari europei!"

Il commissario per il Mercato interno e i servizi, Michel Barnier, ha dichiarato: "Oggi le sanzioni previste per gli abusi di mercato sono troppo diverse tra loro e mancano quindi del necessario effetto deterrente. Imponendo sanzioni penali per gravi reati di abuso di mercato in tutta l'UE lanciamo un messaggio univoco contro potenziali responsabili: chi abusa di informazioni privilegiate e manipola il mercato rischia il carcere e l'iscrizione nel casellario giudiziale. Tali proposte aumenteranno l'integrità dei mercati, promuoveranno la fiducia degli investitori e la parità di condizioni nel mercato interno."

## **Definizione dei reati penali a livello dell'UE**

Vi è abuso d'informazioni privilegiate quando una persona in possesso di informazioni sensibili sotto il profilo dei prezzi negozia negli strumenti finanziari collegati. Vi è manipolazione del mercato quando una persona manipola artificialmente i prezzi degli strumenti finanziari ad esempio diffondendo informazioni false o fuorvianti e negoziando negli strumenti collegati per trarne vantaggio. L'insieme di queste pratiche è noto come abuso di mercato.

La proposta di direttiva definisce i due reati - l'abuso d'informazioni privilegiate e la manipolazione del mercato - che gli Stati membri dovranno considerare reati penali se commessi intenzionalmente. In linea con il campo d'applicazione della proposta di regolamento sugli abusi di mercato, certi tipi di operazioni sono esclusi: i programmi di riacquisto di azioni proprie e di stabilizzazione, la politica monetaria e le attività di gestione del debito nonché le attività concernenti le quote di emissioni nel perseguimento della politica climatica.

La proposta impone anche agli Stati membri di introdurre il reato di istigazione, favoreggiamento, concorso e tentativo di commettere queste forme di abuso di mercato. La responsabilità, penale o meno, va estesa anche alle persone giuridiche.

Gli Stati membri dovranno provvedere affinché le sanzioni penali comminate siano effettive, proporzionate e dissuasive. La proposta contiene una clausola di revisione che impone alla Commissione di riferire al Parlamento e al Consiglio in merito all'applicazione della direttiva entro quattro anni dalla sua entrata in vigore e, nel caso, sulla necessità di una revisione, in particolare per quanto riguarda l'opportunità di introdurre norme minime comuni sui tipi e livelli di sanzioni penali. Se occorre, la relazione è corredata di proposte.

Questa è la prima proposta legislativa basata sul nuovo articolo 83, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che prevede l'adozione di norme minime comuni di diritto penale se ciò si riveli indispensabile per garantire l'effettiva attuazione di una politica dell'UE armonizzata. I regimi sanzionatori attualmente in vigore negli Stati membri per quanto riguarda i reati di abuso di mercato si sono rivelati non sufficientemente efficaci, in quanto non sempre vengono usate le stesse definizioni e le forti divergenze consentono ai trasgressori di approfittare delle lacune giuridiche.

La proposta di oggi segue l'approccio indicato nella comunicazione della Commissione "Verso una politica penale dell'Unione europea - garantire l'effettiva attuazione delle politiche dell'Unione attraverso il diritto penale" del 20 settembre 2011 (cfr. [IP/11/1049](#)), che conteneva una valutazione, sulla base di dati di fatto incontrovertibili, dei regimi nazionali vigenti e del valore aggiunto delle norme minime comuni di diritto penale a livello dell'UE, tenendo conto dei principi di necessità, proporzionalità e sussidiarietà.

La proposta di oggi rientra inoltre nel seguito da dare alla comunicazione della Commissione "Potenziare i regimi sanzionatori nel settore dei servizi finanziari" dell'8 dicembre 2010 (cfr. [IP/10/1678](#)), che prevede l'introduzione di sanzioni penali per le violazioni più gravi della normativa sui servizi finanziari, se e quando ciò risulti indispensabile per garantirne l'attuazione efficace.



### **Prossime tappe**

La proposta è stata trasmessa al Parlamento europeo e al Consiglio per essere discussa e adottata. Una volta adottata, gli Stati membri dispongono di due anni per recepire la direttiva nel diritto nazionale.

Cfr. anche [IP/11/1217](#) e [MEMO/11/715](#)

### **Per ulteriori informazioni:**

Homepage di Viviane Reding, vicepresidente e commissaria UE per la Giustizia:

[http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/reding/](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/reding/)

Homepage di Michel Barnier, commissario per il Mercato interno e i servizi:

[http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/barnier/](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/barnier/)

#### Contatti:

[Chantal Hughes](#) (+32 2 296 44 50)

[Carmel Dunne](#) (+32 2 299 88 94)

[Matthew Newman](#) (+32 2 296 24 06)

[Mina Andreeva](#) (+32 2 299 13 82)



## **Proposals for a Regulation on Market Abuse and for a Directive on Criminal Sanctions for Market Abuse: Frequently Asked Questions**

### **1. What is market abuse and how is it currently regulated?**

Adopted in early 2003, the Market Abuse Directive (MAD)<sup>1</sup> has introduced a comprehensive framework to tackle insider dealing and market manipulation practices, jointly referred to as "market abuse". The Directive aims to increase investor confidence and market integrity by prohibiting those who possess inside information from trading in related financial instruments ("insider trading"), and by prohibiting the manipulation of markets through practices such as spreading false information or rumours and conducting trades that result in abnormal prices. ("market manipulation").

In essence, market abuse may occur when investors have been unreasonably disadvantaged, directly or indirectly, by others who:

- have used information that is not publicly available to trade in financial instruments to their advantage (insider dealing);
- have distorted the price-setting mechanism of financial instruments; or
- have disseminated false or misleading information.

The MAD creates some tools to prevent and detect market abuses, like insiders' lists, suspicious transaction reports and the disclosure of managers' share transactions. It also obliges issuers of financial instruments traded on a regulated market to make public as soon as possible inside information that they possess, with limited possibilities to delay.

In order to promote enforcement, the Directive gives national competent authorities powers of investigation (such as access to data or on-site inspections) and the power to take administrative measures or impose "effective, proportionate and dissuasive" sanctions.

---

<sup>1</sup> Directive 2003/6/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003, on insider dealing and market manipulation. OJ L, 12 April 2003, p 16.

## **2. Why is the MAD being reviewed?**

The MAD introduced a framework to harmonise core concepts and rules on market abuse and strengthen cooperation between regulators. However, a number of problems have been identified by the Commission and these can be broadly categorised in five groups:

- I. gaps in regulation of new markets, platforms and over-the-counter (OTC) trading in financial instruments
- II. gaps in regulation of commodities and commodity derivatives
- III. regulators cannot effectively enforce the MAD
- IV. lack of legal certainty undermines the effectiveness of the MAD, and
- V. administrative burdens, especially for small and medium-sized companies (SMEs).

This is why the Commission has adopted proposals to replace the MAD with a Regulation on Market Abuse (MAR) and a Directive on criminal sanctions for market abuse.

## **Proposal for a Market Abuse Regulation (MAR)**

### **3. What are the main objectives of the proposal for a Regulation?**

The proposal for a Regulation aims to update and strengthen the existing framework to ensure market integrity and investor protection provided by the Market Abuse Directive. The new framework will ensure regulation keeps pace with market developments, strengthens the fight against market abuse across commodity and related derivative markets, reinforces the investigative and administrative sanctioning powers of regulators and harmonises certain key elements while reducing administrative burdens on SME issuers where possible.

### **4. How do the MAR proposals fit in with the MiFID review proposals, and other recent initiatives such as those on OTC derivatives and short-selling?**

Together, MAD and MiFID guarantee the competitiveness, efficiency and integrity of EU financial markets. They need to be updated in tandem to ensure that they are fully coherent and support each other's objectives and principles. Moreover, the pan-EU competition facilitated by MiFID has given rise to new challenges in terms of cross-border supervision. Harmonisation of the rules and competent authorities' powers is a necessary step.

The importance of market integrity has also been highlighted by the current global economic and financial crisis. In this context, the Group of Twenty (G20) agreed to strengthen financial supervision and regulation and to build a framework of internationally agreed high standards. In line with the G20 findings, the report by the High-Level Group on Financial Supervision in the EU recommended that "a sound prudential and conduct of business framework for the financial sector must rest on strong supervisory and sanctioning regimes".

The importance of the efficient functioning of the MAD was underlined in the Commission Communication "Driving European recovery"<sup>2</sup>, which intends to tackle the most important shortcomings in the markets that have been observed in the current financial crisis. In its Communication on "Ensuring efficient, safe and sound derivatives markets: Future policy actions", the Commission said it would extend MAD's relevant provisions to comprehensively cover derivatives markets<sup>3</sup>. The importance of efficient coverage of OTC transactions in derivatives has been stressed also in discussions at various international fora<sup>4</sup> including the G20 and the International Organisation of Securities Commissions as well as in the recent US Treasury Financial Regulatory Reform programme<sup>5</sup>.

## **5. What changes does the proposal make so that market abuse legislation keeps pace with market developments?**

The MAD is based on the concept of prohibiting insider dealing or market manipulation in financial instruments which are admitted to trading on a regulated market. However, since the adoption of MiFID<sup>6</sup>, financial instruments have been increasingly traded on multilateral trading facilities (MTFs), on other types of organised trading facilities (OTFs), such as swap execution facilities or broker crossing systems, or only traded OTC. These new trading venues and facilities have provided more competition to existing regulated markets, gaining an increased share of liquidity and attracting a broader range of investors. But the increase in trading across different venues has made it more difficult to monitor for possible market abuse. Therefore the proposal extends the scope of the market abuse framework to apply to any financial instrument admitted to trading on an MTF or organised trading facility, as well as to any related financial instruments traded OTC which can have an effect on the covered underlying market. This is necessary to avoid any regulatory arbitrage among trading venues, to ensure that the protection of investors and the integrity of markets are preserved on a level playing field in the whole Union, and to ensure that market manipulation of such financial instruments through derivatives traded OTC, such as credit default swaps (CDS), is clearly prohibited.

---

<sup>2</sup> COM (2009)114 of 4<sup>th</sup> March 2009.

<sup>3</sup> COM(2009) 563 final, 20.10.2009

<sup>4</sup> IOSCO notes that "*The high level of interconnectivity between credit derivatives, the obligations of the underlying reference entities e.g., corporate bonds, equities and cash markets means market misconduct (manipulation and insider trading) and disruptions in one market can affect another.*", *Consultation Report on Unregulated Markets and Products, May 2009, p. 28.*

<sup>5</sup> "*Market integrity concerns should be addressed by making whatever amendments to the CEA and the securities laws which are necessary to ensure that the CFTC and the SEC, consistent with their respective missions, have clear, unimpeded authority to police and prevent fraud, market manipulation, and other market abuses involving all OTC derivatives.*" *Financial Regulatory Reform. A New Foundation: Rebuilding Financial Supervision and Regulation, Dept. of Treasury, June 2009. p.48;*

<sup>6</sup> Directive 2004/39/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on markets in financial instruments. OJ L 145, 30.4.2004.

## **6. What does the proposal do to tackle market abuse occurring across both financial and commodity markets, which are international by nature?**

Commodity spot markets and related derivative markets are highly interconnected and market abuse may take place across these markets. This raises special concerns for spot markets because transparency rules and market integrity apply to derivatives markets but not to the related spot markets. It is beyond the scope of the Regulation to govern directly those non-financial markets, which should be subject to specific and sectoral regulation and supervision as provided for in the field of energy by the recently adopted European Parliament and Council Regulation on energy market integrity and transparency (REMIT)<sup>7</sup>. However, the lack of a clear and binding definition under the existing MAD of inside information in relation to commodity derivatives markets may allow information asymmetries in connection with those related spot markets. This means that under the current market abuse framework, investors in commodity derivatives may be less protected than investors in derivatives of financial markets.

Therefore, since a person can benefit from inside information in a spot market by trading on a financial market, the proposal for a regulation on market abuse aligns the definition of inside information in relation to commodity derivatives to the general definition of inside information, by extending it to price sensitive information which is relevant to the related spot commodity contract as well as to the derivative itself. This will ensure legal certainty and better information for investors.

Moreover, the MAD only prohibits any manipulation which distorts the price of financial instruments. As certain transactions in the derivatives markets can also be used to manipulate the price of the related spot markets, and transactions in the spot markets can be used to manipulate derivatives markets, the definition of market manipulation is extended in the Regulation to also capture these types of cross-market manipulation.

The Regulation also introduces an obligation to cooperate and exchange information between financial regulators and the regulators of spot commodity markets where they exist to ensure a consolidated overview of financial and spot markets and to detect and sanction cross-market and cross-border abuses. It gives financial regulators the power to require that data on spot markets be submitted directly to them in a specified format.

## **7. How does the proposal deal with emission allowances?**

Emission allowances are reclassified as financial instruments as part of the proposal for a regulation on markets in financial instruments (see [MEMO/11/716](#)). As a result, they will also fall into the scope of the market abuse framework. As it is typically not the issuer of an emission allowance who possesses inside information, the standard definition of inside information does not sufficiently ensure disclosure of relevant inside information. Therefore, a specific definition of inside information for emission allowances is introduced. The obligation to disclose inside information will be effectively placed on companies with large installations regulated by the EU Emissions Trading System, as it is they who possess the relevant information. For more information on emission allowances, see also [MEMO/11/719](#)).

---

<sup>7</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0726:FIN:EN:PDF>

## **8. How does the proposal reinforce the powers of competent authorities to detect market abuse?**

The proposal includes a number of measures to ensure regulators have access to the information they need to detect and sanction market abuse. The proposal extends suspicious transaction reporting to orders and to OTC transactions. It clarifies that regulators can obtain existing telephone and data traffic records from telecoms operators where there is a reasonable suspicion of insider dealing or market manipulation (as defined in the proposal for a Directive) in violation of the Regulation or the Directive. It also grants competent authorities access to private documents or premises where there is a reasonable suspicion of insider dealing or market manipulation (as defined in the Directive) in violation of the Regulation or the Directive, subject to a judicial warrant. It also requires Member States to provide for the protection of whistleblowers and sets common rules where incentives are provided to them for reporting information about market abuse. Finally a new offence of "attempted market manipulation" is introduced to make it possible for regulators to impose a sanction in cases where someone tries to manipulate the market but does not succeed in actually trading.

## **9. How does the proposal strengthen the administrative sanctions that can be imposed for market abuse?**

Since the sanctions currently available to regulators are often weak and lacking a deterrent effect, the proposal introduces greater harmonisation of administrative sanctions. Common principles are proposed, notably that fines should not be less than the profit made from market abuse where this can be determined, and the maximum fine should not be less than two times any such profit. For natural persons, the maximum fine should not be less than €5 million, and for legal persons it should not be less than 10% of annual turnover, with Member States being free to exceed these limits. In imposing sanctions, competent authorities should take account of other aggravating or mitigating factors, such as the gravity of the offence, previous offences or a suspect's cooperation with an investigation.

In parallel, a proposal for a Directive on criminal sanctions for market abuse requires Member States to introduce criminal sanctions for the offences of insider dealing and market manipulation as defined in the Directive, where these are committed intentionally (see below).

## **10. What does the proposal do to reduce administrative burdens, especially on SME issuers?**

Insiders' lists are an important tool for competent authorities when investigating possible market abuse. However, differences in national laws implementing the MAD have imposed unnecessary administrative burdens on issuers. The Regulation aims to eliminate these by providing that the precise data to be included in such lists should be defined in delegated acts and implementing technical standards adopted by the Commission.

Applying the new market abuse framework of the Regulation in an undifferentiated manner to all SME growth markets may deter issuers on those markets from raising capital on the capital markets. Without prejudice to the objectives of preserving the integrity and transparency of financial markets and of protecting investors, the proposal therefore adapts the market abuse framework to the characteristics and needs of issuers whose financial instruments are admitted to trading on SME growth markets. The scope and size of the business of those issuers is more restricted and the events giving rise to the need to disclose inside information are typically more limited than those of larger issuers. The Regulation therefore requires those issuers to disclose inside information in a modified and simplified market-specific way. Such inside information may be published by those SME growth markets, on behalf of those issuers, in accordance with a standardised content and format defined in implementing technical standards adopted by the Commission. Those issuers are also exempt, under certain conditions, from the obligation to keep and constantly update insiders' lists.

The Regulation clarifies the scope of the reporting obligations in relation to managers' transactions. These reports serve important purposes by deterring managers from insider trading and providing useful information to the market about the manager's view on the price movements of the shares of the issuers. The Regulation clarifies that any transaction made by a person exercising discretion on behalf of a manager of an issuer or whereby the manager pledges or lends his shares must also be reported to the competent authorities and be made accessible to the public. Moreover, it introduces a threshold of €20 000, uniform in all Member States, which triggers the obligation to report such manager's transactions. This higher threshold will contribute also to reducing the administrative burden on SMEs.

## **11. What are the next steps in the adoption of the proposal for a Regulation?**

The proposal now passes to the European Parliament and the Council for negotiation and adoption. Once adopted the regulation would apply from 24 months after its entry into force.

## **Proposal for a Directive on Criminal Sanctions for Market Abuse**

## **12. Why propose a separate Directive on Criminal Sanctions for Market Abuse?**

The Market Abuse Directive currently requires Member States to adopt administrative sanctions which are effective, proportionate and dissuasive, and leaves them free to decide whether or not to impose criminal sanctions. An assessment of existing sanctions regimes by the Commission shows that the current sanctions are lacking impact and are insufficiently dissuasive, which results in ineffective enforcement of the Directive. In addition, the definition of which forms of insider dealing or market manipulation constitute criminal offences diverges considerably from Member State to Member State.

For example, five Member States do not provide for criminal sanctions for disclosure of inside information by primary insiders and eight Member States do not do so for secondary insiders. Since market abuse can be carried out across borders, this divergence undermines the internal market and leaves a certain scope for perpetrators of market abuse to carry out such abuse in jurisdictions which do not provide for criminal sanctions for a particular offence.



The Commission considers that minimum rules on criminal offences and on criminal sanctions for market abuse are essential for ensuring the effectiveness of the EU policy on market integrity. Criminal sanctions demonstrate social disapproval of a qualitatively different nature compared to administrative sanctions or compensation mechanisms under civil law. Common minimum rules on the definition of criminal offences for the most serious market abuse offences would also facilitate the cooperation of law enforcement and judicial authorities in the Union, especially considering that the offences are in many cases committed across borders.

### **13. Which offences will be subject to criminal sanctions?**

The proposal for a Directive defines the two offences, insider dealing and market manipulation, which should be regarded by Member States as criminal offences if committed intentionally. In line with the scope of the proposed Market Abuse Regulation, transactions for certain purposes are excluded from the scope: buy-backs and stabilisation programmes, monetary policy and debt management activities and activities concerning emission allowances in pursuit of climate policy.

The proposal also requires Member States to criminalise inciting, aiding and abetting insider dealing and market manipulation, as well as attempts at these forms of market abuse. Liability should also be extended to legal persons.

### **14. What are the requirements for criminal sanctions?**

The Directive requires Member States to ensure that the criminal offences defined in the Directive are punishable by criminal sanctions which are effective, proportionate and dissuasive.

The proposal includes a review clause requiring the Commission to report to the European Parliament and Council within four years of the Directive's entry into force on the application of this Directive and, if necessary, on the need to review it, in particular with regard to the appropriateness of introducing common minimum rules on types and levels of criminal sanctions. If appropriate, the report shall be accompanied by legislative proposals.

### **15. What are the next steps in the adoption of the proposal for a Directive?**

The proposal now passes to the European Parliament and the Council for negotiation and adoption. Once adopted, Member States will have two years to transpose the Directive into national law.

More information is available at:

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/securities/abuse/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/securities/abuse/index_en.htm)





## COMMISSIONE EUROPEA – COMUNICATO STAMPA

### La Commissione vuole rating del credito di qualità migliore

Bruxelles, 15 novembre 2011 – Le agenzie di rating del credito sono tra i protagonisti del mondo della finanza in quanto la loro attività ha un impatto diretto su quella di investitori, mutuatari, emittenti e pubbliche amministrazioni. Ad esempio il declassamento di una società può ripercuotersi sul capitale che la banca deve detenere e il declassamento di un debito sovrano rende più oneroso l'indebitamento del paese. Nonostante la legislazione europea adottata sulle agenzie di rating del credito nel 2009 e 2011, recenti sviluppi nell'ambito della crisi del debito nella zona euro hanno dimostrato che il quadro normativo attualmente in vigore non è sufficiente; la Commissione ha pertanto presentato oggi proposte intese a potenziarlo ulteriormente e a combatterne le principali debolezze.

Michel Barnier, commissario responsabile per il Mercato interno e i servizi, ha dichiarato: *“I rating hanno un impatto diretto sui mercati e sull'economia più in generale e quindi sul benessere dei cittadini europei, non sono affatto semplici pareri; e le agenzie di rating hanno commesso errori gravi in passato. Mi ha anche stupito la tempistica di taluni rating sovrani: ad esempio annunciati nel bel mezzo dei negoziati su un programma di aiuti internazionali per un paese. Non possiamo permettere che i rating aumentino ulteriormente la volatilità dei mercati. Il mio primo obiettivo è ridurre l'affidamento eccessivo ai rating e al tempo stesso migliorare la qualità delle procedure di rating. Le agenzie di rating del credito dovranno seguire regole più rigorose, operare con maggior trasparenza e rispondere dei loro errori. Voglio inoltre vedere più concorrenza nel settore.”*

**Contatti:**

[Chantal Hughes](#) (+32 2 296 44 50)

[Carmel Dunne](#) (+32 2 299 88 94)

## **Quattro obiettivi principali nelle proposte di direttiva e di regolamento**

### **1. Evitare che gli enti finanziari si affidino ciecamente ai rating del credito per i loro investimenti**

Attualmente i rating hanno un peso semi-istituzionale: dobbiamo ridurlo. Le nostre proposte del luglio 2011 sulla IV direttiva sui requisiti patrimoniali riducono il numero di riferimenti ai rating esterni e obbligano gli enti finanziari ad esercitare la loro propria dovuta diligenza. Oggi apportiamo modifiche analoghe per quanto riguarda le norme relative ai gestori di fondi in un progetto di direttiva complementare; il tutto sarà completato l'anno prossimo con le modifiche alle norme in materia di assicurazione. La proposta di oggi contiene anche l'obbligo generale per gli investitori di elaborare la loro propria valutazione.

Inoltre, le agenzie di rating e le entità valutate dovranno rendere accessibili al pubblico maggiori e più chiare informazioni in merito alle valutazioni stesse, in modo che gli investitori professionali siano informati meglio al momento di decidere. Ad esempio, le agenzie dovranno comunicare i rating all'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (AESFEM), che farà sì che tutti i rating disponibili sul mercato per uno strumento di debito siano pubblicati in un indice europeo di rating (EURIX), liberamente consultabile dagli investitori.

Parallelamente, le agenzie dovranno consultare emittenti e investitori sulle eventuali modifiche che intendono apportare alle proprie metodologie di valutazione; queste saranno comunicate all'AESFEM che verificherà il rispetto delle norme applicabili per quanto riguarda la forma e la procedura.

### **2. Rating del debito sovrano più trasparenti e frequenti**

Gli Stati membri saranno valutati più sovente (ogni sei mesi anziché dodici); investitori e Stati membri stessi saranno informati dei dati di fatto e delle ipotesi su cui è basata ciascuna valutazione. Per evitare perturbazioni del mercato i rating sovrani dovranno essere pubblicati solo dopo la chiusura delle attività e almeno un'ora prima dell'apertura delle sedi di negoziazione nell'UE. L'eventuale sospensione dei rating sovrani è questione complessa che riteniamo richieda ulteriore esame.

### **3. Maggiore diversità e indipendenza delle agenzie di rating del credito per evitare conflitti d'interesse**

Gli emittenti dovranno cambiare agenzia di rating ogni tre anni. Inoltre, per strumenti finanziari strutturati complessi saranno necessarie due agenzie diverse e il grande azionista di un'agenzia di rating del credito non potrà essere contemporaneamente grande azionista di un'altra agenzia.

### **4. Le agenzie devono rispondere dei rating**

L'agenzia dev'essere tenuta responsabile laddove emetta un rating in violazione del regolamento in questione, intenzionalmente o per negligenza grave, e arrechi in tal modo danno agli investitori che su quel rating hanno fatto affidamento. Gli investitori dovranno introdurre ricorso per responsabilità civile dinanzi ai tribunali nazionali. L'onere della prova spetterà all'agenzia di rating del credito.

## Contesto

Il regolamento dell'UE relativo alle agenzie di rating del credito (regolamento CRA<sup>1</sup>, in vigore dal dicembre 2010) è stato parte della risposta dell'Europa agli impegni assunti nel vertice del G20 che si è tenuto a Washington nel novembre 2008. Il regolamento è stato modificato nel maggio 2011 per conformarsi all'istituzione dell'AESFEM<sup>2</sup>.

Gli attuali regolamenti CRA vertono sulla registrazione, l'attività e la vigilanza delle agenzie di rating del credito.

1) **Registrazione:** ai fini della registrazione, un'agenzia di rating deve soddisfare diversi requisiti in merito alla propria attività (cfr. punto 2) volti a garantire l'indipendenza e integrità della procedura di rating e a rafforzarne la qualità. Dal luglio 2011 l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (AESFEM) è competente della registrazione delle agenzie di rating nell'UE; 28 agenzie di rating (tra le quali alcune appartenenti allo stesso gruppo) sono attualmente registrate presso l'AESFEM.

2) **Attività:** in base al regolamento vigente le agenzie di rating sono tenute ad evitare conflitti d'interesse (ad esempio un analista di rating alle dipendenze di un'agenzia non può valutare un'entità nella quale ha un diritto di proprietà), garantire la qualità dei rating, (ad esempio attraverso un controllo costante dei rating del credito) e delle metodologie (che devono essere, tra l'altro, rigorose e sistematiche) e un elevato livello di trasparenza (ad esempio, ogni anno le agenzie devono pubblicare una relazione di trasparenza).

3) **Vigilanza:** dal luglio 2011 l'AESFEM esercita in esclusiva la competenza di vigilanza sulle agenzie di rating del credito registrate nell'UE e dispone di poteri d'indagine estesi che comprendono la possibilità di chiedere documenti e dati, convocare in udienza persone, condurre indagini in loco e imporre sanzioni amministrative, pecuniarie e reiterate. Ciò accentra e semplifica la vigilanza delle agenzie di rating a livello europeo. L'accentramento della vigilanza garantisce un punto di contatto unico per le agenzie di rating, un aumento sensibile dell'efficienza dovuto a procedure di registrazione e vigilanza più rapide e snelle e ad una maggior coerenza nell'applicazione delle regole. Le agenzie di rating sono attualmente gli unici enti finanziari sotto la supervisione diretta di un'autorità di vigilanza europea.

Le regole dell'UE si applicano ai rating delle entità pubbliche all'interno dell'UE ma anche al di fuori, purché i rating sovrani siano emessi da un'agenzia registrata nell'UE.

Le proposte di oggi sono trasmesse al Parlamento europeo e al Consiglio (Stati membri) per discussione e adozione.

Cfr. [MEMO/11/788](#)

### Per ulteriori informazioni:

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/securities/agencies/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/securities/agencies/index_en.htm)

---

<sup>1</sup> Regolamento (CE) n. 1060/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, relativo alle agenzie di rating del credito, GU L 302 del 17.11.2009. Il regolamento (UE) n. 1060/2009 è spesso citato come regolamento CRA I.

<sup>2</sup> Regolamento (UE) n. 513/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2011 che modifica il regolamento (CE) n. 1060/2009. Il regolamento (UE) n. 513/2011 è spesso citato come regolamento CRA II:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:145:0030:0056:IT:PDF>



Brussels, 15 November 2011

## Frequently asked questions: legislative proposal on credit rating agencies (CRAs)

### I. GENERAL CONTEXT AND APPLICABLE LAW

#### 1. What is a credit rating?

A credit rating is an opinion issued by a specialised firm on the creditworthiness of an entity (e.g. an issuer of bonds) or a debt instrument (e.g. bonds or asset-backed securities). This opinion is based on research activity and presented according to a ranking system (e.g. AAA, BBB. For full list, please refer to the annex attached to this memo.)

#### 2. What is a credit rating agency?

A credit rating agency (CRA) is a service provider specialised in the provision of credit ratings on a professional basis. The three biggest rating agencies are Standard & Poor's, Moody's and Fitch. They cover approximately 95% of the world market. Smaller rating agencies make up the remaining part. For a list of all European CRAs already registered under the CRA Regulation, see:

<http://www.esma.europa.eu/popup2.php?id=7692>

#### 3. Why do we need to regulate credit rating agencies?

CRAs have a major impact on today's financial markets, with rating actions being closely followed and impacting on investors, borrowers, issuers and governments: e.g. sovereign ratings play a crucial role for the rated country, since a downgrading has the immediate effect of making a country's borrowing more expensive. A downgrading also has a direct impact for example on the capital levels of a financial institution.

The financial crisis and recent developments in the context of the euro debt crisis have revealed serious weaknesses in the existing EU rules on credit ratings. In the run up to the financial crisis, CRAs failed to appreciate properly the risks inherent in more complicated financial instruments (especially structured financial products backed by risky subprime mortgages), issuing incorrect ratings that were far too high.

The market for structured finance products grew rapidly, and CRAs were happy to both advise the issuer on the design of these innovative structures and afterwards rate them. These conflicts of interest were poorly managed, contributing further to rating inflation.

The 2008 crisis highlighted how far many of these instruments had been overrated.

The large majority of the ratings that large CRAs made on instruments linked to subprime in 2006 had to be downgraded between mid-2007 and mid-2008 causing substantial losses for investors.

In this context a number of legal proceedings have been launched in particular in the US by investors accusing CRAs of issuing misleading ratings.

#### 4. What do applicable EU rules on credit rating agencies say?

The G20 summit in Washington (2008) aimed to ensure that no institution, product or market was left unregulated at EU and international levels.

The EU Regulation on Credit Rating Agencies (**CRA Regulation**)<sup>1</sup>, in force since December 2010, was part of Europe's response to these commitments. The Regulation was amended in May 2011 to adapt it to the creation of the European Securities and Markets Authority (ESMA)<sup>2</sup>.

The current CRA Regulation focuses on:

- **registration:** in order to be registered, a CRA must fulfill a number of obligations on the conduct of their business (see below), intended to ensure the independence and integrity of the rating process and to enhance the quality of the ratings issued. ESMA is entrusted since July 2011 with responsibility for registering and directly supervising CRAs in the EU;

- **conduct of business:** the existing Regulation requires CRAs to avoid conflicts of interest (for example, a rating analyst employed by a CRA should not rate an entity in which he/she has an ownership interest), to ensure the quality of ratings (for example, requiring the ongoing monitoring of credit ratings) and rating methodologies (which must be, inter alia, rigorous and systematic) and a high level of transparency (for example, every year the CRA should publish a Transparency Report); and

- **supervision:** ESMA has comprehensive investigatory powers including the possibility to demand any document or data, to summon and hear persons, to conduct on-site inspections and to impose administrative sanctions, fines and periodic penalty payments. This centralises and simplifies the supervision of CRAs at European level. Centralised supervision ensures a single point of contact for registered CRAs, significant efficiency gains due to a shorter and less complicated registration and supervisory process and a more consistent application of the rules for CRAs. CRAs are at present the only financial institutions which are directly supervised by a European supervisory authority.

The current CRA Regulation, however, does not regulate the use of credit ratings and their impact on the market. The use of external ratings by financial institutions is regulated in sectoral financial legislation (e.g. in the Capital Requirements Directive).

---

<sup>1</sup> Regulation (EC) No 1060/2009 of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 on credit rating agencies, OJ L 302, 17.11.2009. Regulation (EC) No 1060/2009 is often referred to as CRA I Regulation.

<sup>2</sup> Regulation (EU) No 513/2011 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2011 amending Regulation (EC) No 1060/2009. Regulation (EU) No 513/2011 is often referred to as CRA II Regulation.:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:145:0030:0056:EN:PDF>



## **5. What has already been proposed to reduce the risk of overreliance in the banking sector?**

The Commission's proposal for a new Capital Requirements Directive (CRD IV) of July 2011 proposed measures to reduce reliance on ratings. In that proposal ([IP/11/915](#)) it is envisaged to reduce to the extent possible reliance by credit institutions on external credit ratings by:

- requiring that all banks' investment decisions are based not only on ratings but also on their own internal credit opinion,
- that banks with a material number of exposures in a given portfolio develop internal ratings for that portfolio instead of relying on external ratings for the calculation of their capital requirements.

## **II. THE INTERNATIONAL CONTEXT**

### **6. What is the situation at international level? Are the proposed measures in line with regulatory approaches of other jurisdictions and international standard setting bodies?**

The Commission's efforts are broadly in line with the policy developed by our international partners within the Financial Stability Board (FSB) and the Basel Committee.

The Financial Stability Board (FSB) endorsed in October 2010 principles to reduce authorities' and financial institutions' reliance on CRA ratings. The G20 approved the FSB's principles on reducing reliance on external credit ratings (Seoul Summit, 11-12 November 2010).

The FSB principles cover five types of financial market activity: 1) prudential supervision of banks; 2) policies of investment managers and institutional investors; 3) central bank operations; 4) private sector margin requirements; and 5) disclosure requirements for issuers of securities. The goal of the principles is to reduce the cliff effects from CRA ratings that can amplify procyclicality and cause systemic disruption. The principles call on authorities to do this through:

- removing or replacing references to CRA ratings in laws and regulations, wherever possible, with suitable alternative standards of creditworthiness assessment;
- expecting that banks, market participants and institutional investors make their own credit assessments, and not rely solely or mechanically on CRA ratings.

The Basel Committee on Banking Supervision has also proposed to reduce reliance on credit rating agencies ratings in the regulatory capital framework.

In the USA, the Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act<sup>3</sup> has strengthened rules on CRAs. Among other things section 939A of the Dodd-Frank Act requires federal agencies to review how existing regulations rely on ratings and remove such references from their rules as appropriate. As a consequence, the Securities and Exchange Commission (SEC) is currently exploring ways to reduce regulatory reliance on external credit ratings and replace them with alternative criteria. Some references have already been replaced in US legislation.

---

<sup>3</sup> <http://www.sec.gov/about/laws/wallstreetreform-cpa.pdf>

Apart from over-reliance, there are other areas of change being proposed by the European Commission which are also being reviewed by third country regulators, including in the US. This concerns, for example, the question of how conflicts of interests due to the "issuer-pays" model can be efficiently mitigated or how transparency of structured finance instruments can be improved. The debate on some of the issues has not yet been finalised at the global level. However, the Commission believes that the measures it proposes are a suitable way to tackle the problems identified and that its proposal can provide an important contribution to the international debate.

### III. THE PROPOSAL: WHY IS IT NEEDED

#### 7. Why is a reform of the CRA Regulation needed?

Because there are weaknesses in the existing EU rules on credit ratings that have been highlighted both by the financial crisis and more recent euro debt crisis:

- **non-transparent sovereign ratings:** Downgrading sovereign ratings has immediate consequences on the stability of financial markets but CRAs are insufficiently transparent about their reasons for attributing a particular rating to sovereign debt. Given the importance of ratings on sovereign debts, it is essential that ratings of this asset class are both timely and transparent. While the EU regulatory framework for credit ratings already contains measures on disclosure and transparency that apply to sovereign debt ratings, further measures are needed such as access to more comprehensive information on the data and reasons underlying a rating, in order to improve the process of sovereign debt ratings in EU;
- **investors' over-reliance on ratings:** European and national laws give a quasi-institutional role to ratings. For example, the amount of capital that banks must hold is determined in some cases by the external ratings given to it. Furthermore, some investors rely excessively on the opinions of CRAs, and don't have access to enough information on the debt instruments rated or the reasons behind the credit rating which would enable them to conduct their own credit risk assessments. Measures are needed to reduce references to external ratings in legislation and to ensure investors carry out their own additional due diligence on a well-informed basis;
- **conflicts of interest threaten independence of CRAs and high market concentration:** CRAs are not independent enough from the rated entity that contract (and pays) them: e.g. as a rating agency has a financial interest in generating business from the issuer that seeks the rating, this could lead to assigning a higher rating than warranted in order to encourage the issuer to contract them again in the future. Furthermore, a small number of large CRAs dominate the market. The rating of large corporates and complex structured finance products is conducted by a few agencies that also happen to have shareholders that sometimes overlap;
- **(absence of) liability of CRAs:** CRAs issuing credit ratings in violation of the CRA Regulation are not always liable towards investors that suffered losses. National differences in civil liability regimes could result in credit rating agencies or issuers shopping around, choosing jurisdictions under which civil liability is less likely.

## **8. What is the Commission proposing to address these issues?**

The Commission is proposing targeted, but nevertheless far reaching amendments to the current CRA Regulation. The **major initiatives** are the following:

### **- More transparent and timely sovereign ratings:**

CRAs will need to provide more information on the reasons behind sovereign ratings, explaining why it takes a specific rating action, and will need to update the ratings every six months (rather than 12 months at the moment)). This will make sovereign ratings more transparent and reliable. CRAs will have to publish those ratings outside the European working hours of the stock exchanges, so that traders have some time to assess them before starting to trade. The rule in the current CRA Regulation requiring CRAs to inform the issuers in advance of the rating and of the principle grounds on which the rating is based is specified in order to grant issuers appropriate time to react to the rating notification. CRAs shall inform issuers during working hours and at least one working day before publication of the rating.

### **- More transparency and less investors' reliance on ratings:**

Investors will have to conduct their own assessment on the creditworthiness of the debt instruments in which they invest. For this, they will have access to more information from issuers (issuers will have to disclose specific information on structured finance products on an ongoing basis) and rating agencies (e.g. guidance explaining methodologies and underlying assumptions will be extended from structured finance products to all asset classes).

A horizontal provision in the CRA Regulation will oblige all regulated financial institutions (banks, insurance companies, investment fund managers...) to make their own credit risk assessment without solely or mechanically relying on credit ratings.

Changes to UCITS and the Alternative Investment Fund Managers Directive introduce the principle that investment managers should not rely solely and mechanically on external credit ratings in those sectoral legislations and empower the Commission to further specify this principle in delegated acts.

A general provision will require the European Supervisory Authorities (ESMA, EBA and EIOPA) to avoid external ratings in their guidelines where those would enhance the risk of overreliance and to review and if possible remove existing references. A similar provision is addressed to the European Systemic Risk Board (ESRB).

### **- More diversity and independence of CRAs**

CRAs will have to become more independent vis-à-vis the entities they rate, in particular:

- an agency should not issue ratings for a period of more than three years on an issuer that pays the agency for that rating. However, there would be special rules in case an issuer, voluntarily or on the basis of the applicable legal provisions, requests ratings from more than one CRA (for more details on the rotation rule please refer to the replies to questions 13-15 below);
- lead analysts should not be involved in the rating of an entity for more than 4 years;
- cross-shareholdings in CRAs will be limited: a shareholder with a sizeable stake (more than 5%) in a credit rating agency should not simultaneously be a major shareholder (5% or more) in another credit rating agency unless both CRAs belong to the same group;
- CRAs will be prohibited from rating an entity in which its largest shareholders (those holding more than 10% of the capital or the voting rights or otherwise in a position to exercise significant influence) have a financial interest;
- Shareholders holding more than 5% of the capital or the voting rights in a CRA or otherwise in a position to exercise significant influence over the business activities of a CRA shall not be allowed to provide consultancy services to the entities rated by that CRA;
- ratings from two different CRAs will be required for structured finance products where such ratings are paid by the issuer .

#### **- Liability of CRAs**

Investors will be able to sue a credit rating agency which, intentionally or with gross negligence, fails to respect the obligations set out in the CRA Regulation, thereby causing damage to investors.

In this context, and given that it would often be difficult, for the investor, to prove what the reason for the breach of the Regulation was and whether this breach was due to gross negligence of the CRA, we are also proposing that it will be for the CRA to prove that it applied the necessary care. The investor only has to provide facts that suggest that there was an infringement.

## **IV. WHAT WILL CHANGE?**

### **9. Who will be affected by the proposed changes and how?**

The following categories of market participants will directly be affected by the proposed changes:

#### **➤ Corporate and sovereign issuers:**

They will benefit from more choice of rating providers which may lead to lower rating fees in the medium term. Sovereign issuers (e.g. states and municipalities) will benefit from the improved transparency and process of issuing sovereign ratings.

From now on, a **corporate issuer should regularly change CRA** (maximum period for using the services of a certain CRA would be three years). However, where the issuer – voluntarily or because it is legally obliged to do so – mandates more than one CRA to rate its creditworthiness or its instrument, only one of the CRAs will have to rotate. Nevertheless, the maximum contractual relationship with any CRA should in these cases never exceed six years.

All issuers, including sovereigns, will enjoy **additional time to react to ratings** before they are being made public. The current rules already provide for ratings to be announced to the rated entity 12 hours before their publication. In order to avoid that this notification takes place outside working hours and to leave the rated entity sufficient time to verify the correctness of data underlying the rating, the new rules will require that the rated entity should be notified a full working day before publication of the rating or of a rating outlook. This information shall include the principal grounds on which the rating or outlook is based in order to give the entity an opportunity to draw attention of the credit rating agency to any factual errors.

The publication of sovereign ratings will be done in a manner that is **least distortive on markets**: these ratings will only be published after the close of stock exchanges and at least one hour before their opening in the EU.

➤ **Investors:**

They will be in a **better position to evaluate the credit risk** of financial instruments themselves, including complex structured instruments. They will have free access to a European Rating Index (EURIX) and harmonised rating scale developed by ESMA where all ratings regarding a specific company or financial instruments can be found and compared. In addition, investors will benefit from an increase in the quality of ratings as conflicts of interests due to the "issuer-pays" model and the shareholder structure will be reduced. Investors' right of redress against credit rating agencies having infringed the CRA Regulation will be enhanced.

➤ **Credit rating agencies that will need to :**

- **be more transparent notably regarding their pricing policy and the fees they receive.** Their fees should be non-discriminatory based on costs incurred for the rating (e.g. the issuer should not pay more with a view to get a better rating) and should not be dependent on the outcome of the work performed (e.g. not dependant on whether the rating is triple A or not);
- **be more transparent about how they conduct their process of rating and reach their conclusions: CRAs** will need to disclose information on methodologies, underlying assumptions etc. However, there is no attempt made in the Commission's proposals to second-guess ratings;
- **change their long-term business relations** with issuers and be ready to regularly change clients and share them with other CRAs;
- **be more independent from their shareholder base and from other CRAs:** e.g. important shareholders of a CRA cannot, at the same time, be important shareholders of another CRA. CRAs will be prohibited from rating an entity in which its relevant shareholders (those holding more than 10% of the capital or the voting rights) have a financial interests and
- **be liable towards investors when breaching intentionally or with gross negligence the CRA Regulation** thereby causing damage to investors. Investors' claims will be brought before national courts. Liability towards investors does not exclude administrative fines. According to the current rules in place, CRAs can already be subject to administrative fines for infringements to the CRA Regulation. Those fines are imposed by ESMA and, depending on the infringement, can reach approximately €1.5 million.

➤ **ESMA:**

Its role will be reinforced regarding supervision of sovereign ratings. In addition, ESMA will be entrusted with new tasks e.g. it will have to draft a number of new technical standards for adoption by the Commission.

For instance, ESMA should establish a European Rating Index (EURIX) so as to allow investors to easily compare all ratings that exist with regard to a specific rated entity and provide them with average ratings. ESMA will need to develop draft regulatory technical standards to specify the content and the presentation of the information to be provided by CRAs to EURIX as well as to specify a harmonised rating scale to be used by CRAs when providing such information.

**- Regarding the new rating methodologies:**

ESMA will have to verify that methodologies and changes to methodologies comply with regulatory requirements set out in Art 8 (3) and the ESMA technical standards, i.e. methodologies must be rigorous, systematic, continuous, and subject to a validation test based on historical experience, including back-testing before they are applied. However, ESMA will not be allowed to second guess specific ratings or to interfere with the content of methodologies.

CRAs shall inform ESMA of detected errors in methodologies and/or their application. This should facilitate ESMA's oversight.

**- Regarding existing ratings: EURIX**

CRAs will have to communicate to ESMA all credit ratings they issue. ESMA will make them available to the public on a website. ESMA will also disclose an aggregated rating index for any rated debt instrument (EURIX). As a result, investors, issuers and other interested parties should have an easy access to up to date rating information enabling them to compare all existing ratings with regard to a specific rated entity. EURIX should also help smaller CRAs to gain visibility.

**- Regarding rating scales**

ESMA will develop a harmonised rating scale to be used by CRAs for the publication of ratings on EURIX. This will ensure that ratings can be compared more easily by investors. This measure will make EURIX more useful.

## **10. Why is the Commission proposing specific rules for sovereign ratings?**

- Sovereign ratings include ratings of countries, regions and municipalities. Sovereign ratings are very important for the rated public entity. For instance, the conditions of access to external funding very much depend on the rating received. In addition, rating actions with regard to specific countries can have impacts on companies located in that country, on other countries and even on the stability of financial markets.
- Due to this specific role the Commission believes that it is particularly important that sovereign ratings are accurate and transparent so that investors can fully understand rating actions regarding sovereigns and their wider implications.
- On the issue of possible suspension of sovereign ratings in exceptional circumstances to ensure the stability of financial markets, further work is needed on the details of how this could work in practice. The European Commission will analyse the options further and make proposals in due course, if appropriate.

### 11. Will ESMA have a veto power on CRAs methodologies?

No. ESMA already carries out this verification in the registration process and as part of the ongoing supervision. However, in the interest of legal certainty and the stability of the markets, it should be ensured that these methodologies comply with legal requirements *before* they can be used to issue ratings.

## V. OTHER:

### 12. Why is the Commission not proposing to set up a European CRA?

- The Commission believes the CRA market is too concentrated, and more diversity would be positive. In November 2010, the Commission consulted on different options for how diversity in the rating industry could be increased, including establishing a new independent European CRA. The Commission assessed the feasibility of this option in the impact assessment accompanying this proposal. This analysis showed that setting up a credit rating agency with public money would be costly (ca €300-500 Mio over a period of 5 years), could raise concerns regarding the CRA's credibility especially if a publicly funded CRA would rate the Member States which finance the CRA, and put private CRAs at a comparative disadvantage.
- For these reasons, the Commission has at this stage decided to not pursue the idea further but is taking action to promote diversity in the market (see reply under question 8 above).

### 13. The rotation rule will undermine quality of ratings. Why is the Commission proposing it?

Credit rating agencies provide a service of particular importance to investors. Therefore, it is important that they are, and are seen as being, independent from the entity they rate or the entity that issued the financial instrument they rate. This independence is even more important in a business environment where the rated entity selects and pays the credit rating agency (so-called "issuer-pays" model).

Limiting the time period during which a CRA can be engaged and paid by a rated entity will mitigate the following risks:

- a long-term relationship could result in incentives for the CRA to issue overly favourable ratings in order to maintain the business relationship with the rated entity and therefore secure regular revenues;
- the prevailing practice of long-term relationships between the rated entity and the CRA also increases **the risk of potential lock-in effects on the rated entities**: these entities may refrain from changing credit rating agency as this may raise concerns of investors regarding the entity's creditworthiness;
- **long-term relationships increase the familiarity threat**: CRAs may not remain vigilant enough on the risks they are assessing which would negatively affect the quality of their ratings.

These threats are, by nature, less important where an issuer – voluntarily or because the applicable legal provisions require it to do so – uses two or more CRAs in parallel to rate its creditworthiness or its instrument(s). In such cases, only one CRA shall rotate. However, also in these cases the business relationship with one particular CRA should not be permanent. We are proposing a maximum duration of six years. In addition, lead analysts should not be involved in the rating of an entity for more than 4 years.

#### **14. How will the rotation rule work in practice?**

The general rule is that CRAs shall not rate corporate issuers for a period exceeding three years.

Concerning the rating of a debt instrument, the same rule would normally apply. However, the period after which the CRA should stop issuing credit ratings may be shorter in the following case: once the CRA has rated 10 consecutive debt instruments of the same issuer, it should also stop issuing credit ratings on this issuer's instruments. However, if the rating of the 10 debt instruments was completed in less than 12 months, the CRA can continue its activity until 12 months of engagement have been completed).

Where an issuer has employed more than one CRA to rate its creditworthiness or its instrument, only one of the CRAs would have to respect the three years' limitation. However, this exception should not lead to any contractual relationship exceeding a total duration of six years.

That CRA could rate this issuer again after a **cooling-off period** of four years has elapsed.

The rotation rule does not apply in the case of unsolicited ratings, or in the case of sovereign ratings, where the issuer-pays model is less common and therefore conflicts of interests are less relevant.

#### **15. Rotation is not workable, in particular where you have an issuer issuing a high number of structured finance instruments.**

The exception from the rotation rule in case of multiple ratings for the same issuer or products mitigates the effects of the rule for these issuers (see also reply to question 17 above).

In addition, we ensure that the contract between the issuer and the CRA should not be shorter than one year, independently from the number of credit ratings issued on the financial instruments of that issuer within that year (see also reply to question 17 above).

Furthermore, the objective of any proposal on rotation is in the first place to increase the independence of CRAs and therefore the quality of ratings. However, a second objective is to make the credit rating market more dynamic and increase the number of participants and the choice for issuers.

The proposal will be accompanied by other measures to reach that aim (such as the support for the creation of a network of smaller CRAs.) We therefore expect the market to develop in the future. ESMA and the Commission will monitor that development. If the market does not develop as expected, appropriate transition rules relating to rotation could be put in place.



Some issuers already use multiple ratings for their structured finance products. This is something we support as it improves information for investors and the quality of the overall information available for these complex products. It is consistent with our intention to propose double ratings for such products as an obligation for issuers. As explained above, if an issuer has employed more than one CRA on the same matter, only one of them would have to respect the short rotation period.

The quality of rating will not be undermined because of the use of small CRAs. Given the new market opportunities, small CRAs will grow and develop their capacity and expertise. They will be tightly monitored and supervised. In any event, given their records regarding the rating of structured products, large CRAs cannot really pretend that their quality is above market standards.

## **16. What will happen when issuing complex structured finance instruments?**

In recent years, many structured finance instruments rated with the highest ratings have become toxic assets. For example, a major CRA had to downgrade 83% of its AAA ratings issued in 2006 on mortgage-backed securities. The subsequent downgrades of these products meant that investors such as pension funds incurred massive losses, in some cases billions of euros.

Therefore the present proposal reinforces the rules and requires issuers of complex structured finance instruments to substantially change the way they provide investors with information on the creditworthiness of those instruments. The ratings of CRAs will no longer be the only channel to assess such creditworthiness. Issuers will need to be more transparent towards the market, to enable investors better to judge, by themselves, the creditworthiness of these complex instruments

Two provisions in the proposal will deal with this matter:

- Issuers of structured finance products shall provide more information (e.g. on the credit quality and performance of the individual underlying assets of the structured finance instrument, the structure of the securitization transaction, the cash flows and any collateral supporting a securitisation exposure) on their products to the market, so that investors can make their own judgements and not rely systematically and mechanically on ratings to assess the creditworthiness of those instruments. This will also allow other CRAs to issue unsolicited (and independent) ratings;
- Issuers of structured finance products will have to engage two CRAs to rate their products in parallel and independently from each other, to provide more reliable ratings to investors. The two CRAs will need to be independent from each other in terms of ownership and management.

**17. What rules does the Commission propose to mitigate possible conflicts of interest of a CRA with regard to its shareholders?**

The Commission proposes that a credit rating agency should abstain from issuing credit ratings (or should disclose that the credit rating may be affected) where a shareholder who is in a position to significantly influence the business activity of that agency:

- is a member of the administrative or supervisory board of the rated entity,
- has invested in the rated entity.

Where a shareholder of a CRA is in a position to influence the business activity of the CRA, he shall not provide consultancy or advisory services to an entity rated by this CRA or its related third party.

**18. Why does the Commission propose to extend certain rules of the CRA Regulation to rating outlooks?**

A rating outlook provides an opinion regarding the likely direction of a credit rating in the short and medium term. Rating outlooks can be 'stable', 'negative' or 'positive'. A negative outlook means that the CRA is considering downgrading the rating in the short to medium term. The relevance of credit outlooks for investors and issuers and their effects on markets can be comparable to the effects of any "normal" rating decision. Therefore, the procedural requirements of the CRA Regulation which ensure that ratings are accurate, transparent and understood by investors should also apply to rating outlooks.

**19. What does the proposal say about the possibility of investor pays models?**

The proposal allows the investor pays models but the use of the investor pays model is not compulsory; it will continue to coexist with the prevalent issuer pays model. Making the investor-pays model compulsory risks resulting in a lower number of credit ratings issued, therefore leaving the market without credit ratings on certain issuers or financial instruments.

**20. Are all ratings going to be disclosed? If so, why not just wait for others to pay them?**

Ratings issued under the investor pays model are only disclosed to the investors who pay for them. But all ratings under the issuer pays model will be disclosed and aggregated on Eurix.

## ANNEX

Fitch Ratings and Standard & Poor's use a system of letter sliding from the best rating "AAA" to "D" for issuers already defaulting on payments.

- **Investment Grade** add explanation of what investment grade means
  - **AAA** : best quality borrowers, reliable and stable without a foreseeable risk to future payments of interest and principal
  - **AA** : very strong borrowers; a bit higher risk than AAA
  - **A** : upper medium grade; economic situation can affect finance (what is meant by finance?)
  - **BBB** : medium grade borrowers, which are satisfactory at the moment
- **Non-Investment Grade**
  - **BB** : lower medium grade borrowers, more prone to changes in the economy, somewhat speculative (what is meant by speculative)
  - **B** : low grade, financial situation varies noticeably, speculative
  - **CCC** : poor quality, currently vulnerable and may default
  - **CC** : highly vulnerable, most speculative bonds
  - **C** : highly vulnerable, perhaps in bankruptcy or in arrears but still continuing to pay out on obligations
  - **CI** : past due on interest
  - **R** : under regulatory supervision due to its financial situation
  - **SD** : has selectively defaulted on some obligations
  - **D** : has defaulted on obligations and S&P believes that it will generally default on most or all obligations
  - **NR** : not rated

Moody's ratings follows a different system:

- **Investment Grade**
  - **Aaa**: Obligations rated Aaa are judged to be of the highest quality, with the "smallest degree of risk"
  - **Aa1, Aa2, Aa3**: Obligations rated Aa are judged to be of high quality and are subject to very low credit risk, but "their susceptibility to long-term risks appears somewhat greater".
  - **A1, A2, A3**: Obligations rated A are considered upper-medium grade and are subject to low credit risk, but have elements "present that suggest a susceptibility to impairment over the long term".
  - **Baa1, Baa2, Baa3**: Obligations rated Baa are subject to moderate credit risk. They are considered medium-grade and as such "protective elements may be lacking or may be characteristically unreliable".

### **Non-Investment Grade**

- **Ba1, Ba2, Ba3:** Obligations rated Ba are judged to have "questionable credit quality."
  - **B1, B2, B3:** Obligations rated B are considered speculative and are subject to high credit risk, and have "generally poor credit quality."
  - **Caa1, Caa2, Caa3:** Obligations rated Caa are judged to be of poor standing and are subject to very high credit risk, and have "extremely poor credit quality. Such banks may be in default..."
  - **Ca:** Obligations rated Ca are highly speculative and are "usually in default on their deposit obligations".
  - **C:** Obligations rated C are the lowest rated class of bonds and are typically in default, and "potential recovery values are low".
- **Others**
    - **WR:** Withdrawn Rating
    - **NR:** Not Rated
    - **P:** Provisional



## Il Parlamento approva divieto di speculazione su debito sovrano e limitazioni a vendite allo scoperto

Sessioni plenarie

**I deputati europei hanno approvato martedì una nuova legislazione per limitare le vendite allo scoperto e il commercio in credit default swaps (CDS), un prodotto finanziario utilizzato come assicurazione contro i fallimenti. Le nuove regole europee impongono maggior trasparenza e vieteranno l'uso di alcune tipologie di CDS, rendendo più difficile la speculazione sul default di un paese.**

Il regolamento è una delle legislazioni presentate dalla Commissione per affrontare la crisi finanziaria. Le vendite allo scoperto e i CDS sono due pratiche finanziarie accusate di incrementare l'instabilità dei mercati. In particolare, il commercio in CDS è generalmente considerato come un potenziale fattore di peggioramento della situazione greca e italiana.

### Limitare la speculazione sul debito di un paese: una vittoria del Parlamento

Il Parlamento ha ottenuto l'introduzione di un divieto di commercio di CDS allo scoperto (comprare contratti di assicurazione sul debito senza avere i relativi titoli). Per esempio, acquistare CDS greci sarà d'ora in poi possibile solo se l'acquirente possiede già titoli di Stato greci o una partecipazione in un settore fortemente dipendente dall'andamento di tali titoli, come una banca greca (in caso di fallimento del paese, le banche greche soffrirebbero certamente in maniera importante).

L'unica eccezione a questo divieto è la possibilità per le autorità nazionali di sospendere il divieto per un massimo di 12 mesi nei casi in cui il mercato del debito sovrano non funzioni in modo corretto, con possibilità di rinnovo per ulteriori 6 mesi. Anche tale possibilità è tuttavia circoscritta, poiché il testo legislativo specifica le situazioni, limitate, nelle quali il regolatore può aver diritto a tale sospensione. Inoltre, entro 24 ore, l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (European Securities and Markets Authority - ESMA) dovrà pubblicare un parere sul proprio sito web sull'utilità o meno di sospendere il divieto: un'opinione negativa dell'ESMA avrebbe un forte significato politico.

Esprimendo la soddisfazione per il divieto, il relatore Pascal Canfin (Verdi, FR), ha detto: "Queste regole sono la prova che l'UE può agire contro la speculazione quando c'è volontà politica. La legislazione renderà impossibile l'acquisto di CDS con il solo obiettivo di speculare sul default di un paese".

### Frenare le vendite allo scoperto

Una maggioranza di deputati aveva in origine chiesto l'introduzione di una regola che prevedesse la conversione obbligatoria di tutte le vendite allo scoperto "nude" (naked short sellings, in inglese), il tipo più rischioso fra le vendite allo scoperto, in vendite allo scoperto normali entro un giorno lavorativo. Tuttavia, la cosiddetta regola del "localizza e riserva" (locate and reserve rule in inglese) per cui un operatore finanziario non solo deve notificare da dove intende prendere in prestito i titoli azionari in questione, ma anche ottenere una garanzia che potrà effettivamente prenderli in prestito, è stata alla fine diluita durante i negoziati con i governi nazionali.

# Comunicati stampa

Il regolamento prevede ora che l'operatore dovrà localizzare e avere una "presunzione ragionevole" di poter realmente ottenere il prestito. L'ESMA dovrà determinare quali sono le condizioni da soddisfare perché si possa "ragionevolmente presumere" di poter effettuare l'operazione alla scadenza prevista.

## Più trasparenza

Un altro elemento introdotto dal Parlamento che ha rafforzato la proposta originaria della Commissione è l'introduzione di obblighi d'informazione più stringenti. Proprio la mancanza d'informazione è stata uno degli ostacoli più grandi al lavoro dei supervisori nel periodo precedente la crisi.

Le informazioni che ora giungeranno ai regolatori nazionali ed europei permetteranno loro di eseguire il lavoro di prevenzione in maniera più efficace e di avvertire in anticipo nel caso di rischi potenziali. Per esempio, i supervisori finanziari saranno informati, e ne informeranno il pubblico, nel caso di una "posizione corte netta", appena questa supera la soglia dello 0,5% del valore dei capitali azionari emessi

## ESMA alla guida del nuovo sistema

I deputati dei gruppi politici che hanno sostenuto l'accordo con il Consiglio sono riusciti a preservare i poteri per l'autorità europea di controllo dei mercati finanziari ESMA, in particolare quello di limitare le vendite allo scoperto, di essere arbitro nel caso un'autorità nazionale voglia introdurre misure straordinarie in situazioni di emergenza e di poter pretendere che le altre autorità introducano misure eccezionali.

"I nuovi poteri dell'ESMA assicureranno una migliore cooperazione a livello UE in tempi di crisi", ha detto Canfin, aggiungendo che comunque: "Sarebbe stato meglio se l'ESMA avesse avuto potere sulle decisioni che riguardano i debiti sovrani, ma gli Stati membri si sono opposti".

La risoluzione legislativa è stata approvata con 507 voti a favore, 25 contrari e 109 astensioni.

## Prossime tappe

Il nuovo regolamento deve essere formalmente approvato dal Consiglio nelle prossime settimane ed entrerà in vigore in tutta l'UE a novembre 2012.

*Procedura: codecisione, accordo in prima lettura*

## Contattare :

**Federico DE GIROLAMO**

BXL: (+32) 2 28 31389

STR: (+33) 3 881 72850

PORT: (+32) 498 98 35 91

EMAIL: [stampa-IT@europarl.europa.eu](mailto:stampa-IT@europarl.europa.eu)



**CONSIGLIO  
DELL'UNIONE EUROPEA**



14890/11

(OR. en)

PRESSE 337  
PR CO 57

## **COMUNICATO STAMPA**

3115a sessione del Consiglio

### **Economia e finanza**

Lussemburgo, 4 ottobre 2011

Presidente      **Jacek ROSTOWSKI**  
Ministro delle finanze della Polonia

# **S T A M P A**

---

Rue de la Loi, 175 B – 1048 BRUXELLES Tel.: +32 (0)2 281 6083 / 6319 Fax: +32 (0)2 281 8026  
[press.office@consilium.europa.eu](mailto:press.office@consilium.europa.eu) <http://www.consilium.europa.eu/Newsroom>

14890/11

**PUNTI DISCUSSI****DERIVATI - OBBLIGHI DI COMPENSAZIONE E SEGNALAZIONE**

Il Consiglio ha convenuto un orientamento generale in merito a un progetto di regolamento inteso ad aumentare la trasparenza e a ridurre i rischi nel mercato dei derivati fuori borsa<sup>1</sup> (OTC) ([15148/11](#)).

Questo accordo completo consentirà alla presidenza di avviare, a nome del Consiglio, negoziati con il Parlamento europeo in vista di un accordo in prima lettura.

Il compromesso proposto dalla presidenza lascia spazio<sup>2</sup> per ulteriori approfondimenti tecnici, nel contesto del trilog con il Parlamento, in merito alle disposizioni sui paesi terzi.

Il progetto di regolamento invita a segnalare i contratti derivati a repertori di dati sulle negoziazioni (centri di dati centrali) e a compensare i contratti derivati OTC standardizzati<sup>3</sup> mediante controparte centrale<sup>4</sup> al fine di ridurre il rischio di controparte (ossia il rischio di inadempimento da parte di una parte di un contratto). L'obiettivo è quello di impedire che l'inadempimento di un unico partecipante al mercato provochi il crollo di altri attori del mercato, con la conseguente messa a rischio dell'intero sistema finanziario. Una controparte centrale, per essere autorizzata, dovrebbe detenere un importo minimo di capitale.

Il regolamento è inteso ad attuare gli impegni assunti dai leader del G20 nel settembre 2009. Sarebbe applicabile a partire dalla fine del 2012.

Per i dettagli, si veda il comunicato stampa [14996/11](#).

---

<sup>1</sup> Un derivato che non è scambiato su un mercato ma negoziato privatamente tra due controparti.

<sup>2</sup> Mediante una dichiarazione da mettere a verbale del Consiglio.

<sup>3</sup> Quelli che soddisfano criteri di ammissibilità predefiniti.

<sup>4</sup> La controparte centrale è il soggetto che si interpone tra le due controparti di una transazione, agendo pertanto come acquirente nei confronti di ciascun venditore e come venditore nei confronti di ciascun acquirente.





**COUNCIL OF  
THE EUROPEAN UNION**



Luxembourg, 4 October 2011  
14996/11  
PRESSE 343

### **Council reaches agreement on measures to regulate derivatives market**

The Council today<sup>1</sup> set out its position with a view to negotiations with the European Parliament on a draft regulation aimed at increasing transparency and reducing risk in the over-the-counter<sup>2</sup> (OTC) derivatives market ([15148/11](#)).

The draft regulation calls for reporting of all derivative contracts to trade repositories (i.e. central data centres) and the clearing of standardised<sup>3</sup> OTC derivative contracts through central counterparties (CCPs)<sup>4</sup> in order to reduce counterparty risk (i.e. the risk of default by one party to the contract). This is aimed at preventing the default of one market participant causing the collapse of other market players, thereby putting the entire financial system at risk. To be authorised, a CCP would, inter alia, have to hold a minimum amount of capital.

The regulation is aimed at implementing commitments made by G-20 leaders in September 2009<sup>5</sup>. It would apply from the end of 2012.

The compromise proposed by the presidency allows room<sup>6</sup> for further technical work, in the context of trilogue negotiations with the European Parliament, on how to negotiate and bring into force arrangements with third countries.

For details, see **ANNEX**.

- 
- <sup>1</sup> The agreement was reached at a meeting of the Economic and Financial Affairs Council.  
<sup>2</sup> A derivative not traded on an exchange but instead privately negotiated between two counterparts.  
<sup>3</sup> Those that have met predefined eligibility criteria  
<sup>4</sup> CCPs are entities that interpose themselves between the two counterparties to a transaction and thus become the 'buyer to every seller', as well as the 'seller to every buyer'  
<sup>5</sup> The Commission confirmed that it will continue to fully implement all existing G-20 commitments, including in relevant future legislative initiatives.  
<sup>6</sup> Through a statement to the minutes.

# **P R E S S**

## **Background**

One year after the collapse of Lehman Brothers, a major player in OTC derivatives markets, G-20 leaders agreed in Pittsburgh that all standardised OTC derivative contracts should be cleared through CCPs by the end of 2012, while non-centrally cleared contracts should be subject to higher capital requirements. They also resolved that OTC derivative contracts should be reported to trade repositories.

Accordingly, the draft regulation would require the reporting of all derivative contracts to trade repositories (i.e. central data centres) and the clearing of standardised<sup>1</sup> OTC derivative contracts through central counterparties (CCPs)<sup>2</sup>.

If a contract is not eligible for clearing by a CCP, the draft regulation would require the application of different risk management techniques, including, for instance, exchange of collateral and the holding of additional capital.

Trade repositories would have to publish aggregate positions by class of derivatives, thereby offering market participants a clearer view of the OTC derivatives market. The European Securities and Markets Authority (ESMA) would be responsible for the surveillance of trade repositories and for granting and withdrawing their registration.

The compromise proposal provides for venues of execution to have access to any CCP to clear OTC derivatives transactions and, subject to conditions, for CCPs to have access to the trade flows from trading venues.

ESMA would be responsible for the identification of contracts subject to the clearing obligation, while national competent authorities, in coordination with a college of supervisors<sup>3</sup>, would be responsible for authorising and supervising CCPs, except in the case of CCPs from third countries, which would have to be recognised by ESMA provided they meet certain conditions.

Authorisation of a CCP would always require, as a first condition, that the national competent authority is fully satisfied that the applicant CCP meets all the necessary requirements.

On the other hand, a positive opinion from the national competent authority could be overruled by the college of supervisors only if all of its members, excluding the authorities of the member state concerned, reach a mutual agreement that the CCP should not be authorised. Moreover, the draft proposal stipulates that no member state can be discriminated as a venue for clearing services.

---

<sup>1</sup> Those that have met predefined eligibility criteria

<sup>2</sup> CCPs are entities that interpose themselves between the two counterparties to a transaction and thus become the 'buyer to every seller', as well as the 'seller to every buyer'

<sup>3</sup> The college will consist of the competent authorities supervising the CCP as well as the entities which might be affected by its operations.

A CCP would be required to have a mutualised default fund to which members of the CCP would have to contribute.

The obligation to clear OTC derivatives contracts through a CCP and report them to trade repositories would apply to financial firms, while non-financial firms would only be subject to the rules if their OTC derivatives positions reach specified information and clearing thresholds, to be set by ESMA and the Commission, and are considered to be systemically important. Pension schemes would be exempt from the clearing obligation for a period of three years, extendable by another two years through a review clause.

---





COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 22.6.2011  
COM(2011) 367 definitivo

## **LIBRO VERDE**

### **Modernizzare la direttiva sulle qualifiche professionali**

(Testo rilevante ai fini del SEE)

## 1. INTRODUZIONE

I cittadini dell'UE<sup>1</sup> che forniscono un'ampia gamma di servizi professionali a consumatori e imprese rappresentano un elemento chiave nella nostra economia. Trovare lavoro o fornire servizi in un altro Stato membro sono alcuni esempi concreti di come è possibile beneficiare del mercato unico. È stato riconosciuto da tempo che una regolamentazione restrittiva delle qualifiche professionali ha lo stesso effetto limitante sulla mobilità delle discriminazioni basate sulla nazionalità. Per questa ragione, il riconoscimento delle qualifiche conseguite in un altro Stato membro è diventato un elemento essenziale del mercato unico. Come sottolineato nella strategia Europa 2020<sup>2</sup> e nell'Atto per il mercato unico<sup>3</sup>, la mobilità professionale è un elemento chiave della competitività dell'Europa. La relazione 2010 sulla cittadinanza dell'Unione<sup>4</sup> indica nelle procedure macchinose e complesse per il riconoscimento delle qualifiche professionali uno dei principali ostacoli che i cittadini dell'UE incontrano nella vita di tutti i giorni quando vogliono esercitare oltre le frontiere nazionali i diritti conferiti loro dal diritto UE. La modernizzazione rafforzerebbe anche la posizione dell'Unione europea nei negoziati commerciali internazionali, rendendo più semplice la convergenza regolamentare e consentendo all'UE di ottenere per i propri cittadini un più facile accesso ai mercati dei paesi terzi.

I livelli di mobilità dei professionisti sono ancora bassi nell'UE. Il numero di reclami, di casi SOLVIT e di domande rivolte al servizio "La tua Europa – Consulenza" e l'analisi di questi casi dimostrano chiaramente la necessità di modernizzare la regolamentazione. Inoltre, gli scambi di servizi intra UE (inclusi i servizi professionali) rappresentano solo il 25% circa degli scambi complessivi all'interno dell'Unione europea. Questo dato è decisamente troppo basso se paragonato all'importanza del settore dei servizi per l'economia dell'UE (70% del PIL). Molto rimane ancora da fare.

Una maggiore mobilità consentirebbe inoltre di occupare i posti di lavoro altamente qualificati a fronte del calo della popolazione attiva. Secondo le proiezioni del Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (Cedefop), entro il 2020<sup>5</sup> saranno necessari altri 16 milioni di persone per occupare posti di lavoro altamente qualificati, il che significa che se le tendenze attuali saranno confermate si avrà una grave carenza di professionisti qualificati. La carenza di competenze potrebbe essere in parte colmata da persone con qualifiche professionali conseguite al di fuori dell'UE, che al momento hanno molte difficoltà a farle riconoscere.

Ciò che preoccupa maggiormente è la carenza nel settore sanitario, stimata a un milione di

---

<sup>1</sup> Ciò riguarda anche i cittadini dei paesi terzi che godono dei diritti riconosciuti dal diritto europeo: i familiari di cittadini dell'UE, i soggiornanti di lungo periodo, i rifugiati e i titolari di carta blu vengono trattati allo stesso modo dei cittadini dell'UE in relazione al riconoscimento delle qualifiche professionali.

<sup>2</sup> Comunicazione della Commissione dal titolo "Europa 2020, Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva", COM(2010) 2020 del 3.3.2010.

<sup>3</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, L'Atto per il mercato unico, Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia, "Insieme per una nuova crescita", COM(2011) 206, SEC(2011) 467.

<sup>4</sup> Relazione 2010 sulla cittadinanza dell'Unione: "Eliminare gli ostacoli all'esercizio dei diritti dei cittadini dell'Unione", COM(2010) 603 del 27.10.2010.

<sup>5</sup> *Skill supply and demand in Europe: medium-term forecast up to 2020 (2010)*, disponibile al seguente indirizzo internet: [http://www.cedefop.europa.eu/en/Files/3052\\_en.pdf](http://www.cedefop.europa.eu/en/Files/3052_en.pdf).

professionisti. La Commissione e gli Stati membri<sup>6</sup> intraprenderanno azioni separate per verificare le modalità secondo cui i paesi possono gestire in maniera più efficiente la mobilità dei professionisti del settore sanitario, rafforzando ulteriormente le proprie politiche generali per l'occupazione ed elaborando meccanismi di pianificazione della forza lavoro.

È in questo contesto più ampio che deve essere visto l'esercizio da parte dei cittadini del diritto a lavorare ovunque nell'UE. Per godere appieno della libertà di movimento, i professionisti devono poter far riconoscere facilmente le proprie qualifiche in altri Stati membri<sup>7</sup>. Per questa ragione, è fondamentale che la direttiva sulle qualifiche professionali<sup>8</sup> definisca regole chiare e semplici per il riconoscimento delle qualifiche professionali. Al tempo stesso, tali norme devono garantire un'alta qualità dei servizi, senza però trasformarsi esse stesse in un ostacolo alla mobilità. L'Unione europea ha già ottenuto risultati considerevoli in questo settore: alcune qualifiche professionali, in particolare nei settori della sanità, dell'architettura, dell'artigianato, del commercio e dell'industria, sono oggetto di riconoscimento automatico; per tutte le altre professioni invece, è stato introdotto con successo il principio del riconoscimento reciproco sulla base di un "sistema generale". Nel 2005 queste norme sono state integrate da un nuovo sistema semplificato, volto a facilitare la mobilità temporanea, a vantaggio di milioni di professionisti in Europa. Si stima che il regime di riconoscimento automatico, basato su requisiti minimi armonizzati di formazione, trovi applicazione per ben 6,4 milioni di cittadini<sup>9</sup>.

Nel marzo 2010 la Commissione ha avviato una valutazione della direttiva, che ha coinvolto molte parti in causa: nel 2010 circa 200 autorità competenti hanno elaborato relazioni sulle esperienze maturate e nei primi mesi del 2011 quasi 400 partecipanti hanno espresso la loro posizione in occasione di una consultazione pubblica. Il Libro verde si basa proprio su questa valutazione. Esso presenta nuove idee per agevolare la mobilità nel mercato unico, come la carta professionale europea (cfr. parte 2), individua i modi per sfruttare i risultati raggiunti (cfr. parte 3) e indica le opzioni per la modernizzazione del riconoscimento automatico (cfr. parte 4). Un'ampia consultazione su questi temi aiuterà la Commissione a valutare le varie opzioni disponibili per modernizzare la direttiva sulle qualifiche professionali.

La proposta legislativa di modernizzazione della direttiva è prevista per la fine del 2011.

## **2. NUOVI APPROCCI ALLA MOBILITÀ**

### **2.1. La carta professionale europea**

La modernizzazione dovrebbe servirsi delle tecnologie più recenti per offrire nuovi strumenti per la mobilità. Queste tecnologie possono sia consentire ai professionisti di aumentare la propria mobilità, sia migliorare le informazioni ai consumatori e ai datori di lavoro in merito alle qualifiche dei professionisti in relazione ai servizi offerti. Grazie alle tecnologie delle

---

<sup>6</sup> Il problema si pone anche per le professioni marittime, in merito alle quali la Commissione intende pubblicare nel 2012 una comunicazione sulla "crescita blu", la crescita sostenibile di oceani, mari e coste. Al riguardo, la Commissione è interessata a sapere se esistono ostacoli specifici al riconoscimento reciproco in questo settore.

<sup>7</sup> Le difficoltà legate al riconoscimento delle qualifiche professionali sono uno degli ostacoli alla mobilità dei professionisti all'interno dell'UE, in aggiunta ad altri, quali la trasferibilità dei diritti pensionistici, le barriere linguistiche, ecc.

<sup>8</sup> Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (GU L 225 del 30.9.2005, pag. 22).

<sup>9</sup> Quadro di valutazione del mercato interno, luglio 2010.

comunicazioni rapide del XXI secolo, la carta professionale europea potrebbe essere utilizzata a fini concreti e perfettamente adattati ai bisogni nel quadro di una direttiva sulle qualifiche professionali modernizzata. Il sistema di informazione del mercato interno (IMI) potrebbe consentire una collaborazione più rapida tra lo Stato membro emittente (il paese di partenza del professionista) e lo Stato membro ricevente (il paese dove il professionista vuole stabilirsi). Una collaborazione più rapida tra i due paesi consentirebbe un riconoscimento accelerato per i titolari della carta. In futuro la collaborazione attraverso il sistema IMI dovrebbe inoltre essere soggetta a scadenze vincolanti per gli Stati membri. Analogamente, la mobilità temporanea potrebbe diventare molto più semplice per il professionista titolare della carta: qualsiasi obbligo informativo che il paese ricevente può attualmente imporre diventerebbe superfluo, dal momento che tutte le informazioni necessarie sarebbero disponibili sulla carta oppure potrebbero essere fornite dal paese di partenza che ha emesso la carta, grazie alla rapida infrastruttura elettronica.

### ***Mobilizzare lo Stato membro di partenza***

Nel sistema vigente, la responsabilità di verificare le qualifiche del professionista migrante spetta allo Stato membro ricevente. Ciò può creare problemi al professionista, che potrebbe essere tenuto a presentare la traduzione di vari documenti. Al tempo stesso può essere un compito dispendioso in termini di risorse per l'autorità competente dello Stato membro ricevente, che potrebbe non conoscere le modalità di ottenimento delle qualifiche negli altri Stati membri. Una carta professionale europea, emessa dall'autorità competente nello Stato membro in cui viene conseguita la qualifica, a condizione che il professionista sia autorizzato a esercitare la professione, potrebbe agevolare il processo, rafforzando il ruolo dello Stato membro di partenza nelle prime fasi.

All'atto dell'emissione della carta, l'autorità competente nello Stato membro di partenza dovrebbe verificare che i richiedenti siano in possesso delle adeguate qualifiche e soddisfino gli eventuali altri requisiti previsti dalla direttiva modernizzata (ad esempio, in materia di autenticità dei diplomi o di stabilimento legale). L'autorità dovrebbe inoltre conservare i documenti in base ai quali la carta è stata emessa e metterli eventualmente a disposizione della controparte nello Stato membro ricevente. A garanzia del principio di fiducia reciproca, la carta non verrebbe emessa da entità commerciali. Nel caso in cui una professione non sia regolamentata nello Stato membro di partenza, sarebbe compito di quest'ultimo designare un'autorità pubblica competente per l'emissione della carta (ad esempio, punti di contatto<sup>10</sup> o centri NARIC<sup>11</sup>).

Grazie a questo sistema, le autorità dello Stato membro ricevente non dovrebbero impegnare risorse amministrative per verificare tutte le informazioni che sono già state esaminate dallo Stato membro di partenza. La verifica della validità della carta potrebbe essere sufficiente per confermare che il titolare può esercitare la professione nello Stato membro ospitante.

In questo contesto, il sistema di informazione del mercato interno (IMI) potrebbe essere d'aiuto alla collaborazione tra autorità competenti. Ciò richiederebbe che tutte le autorità che provvedono all'emissione e alla verifica della carta siano registrate nell'IMI, in modo che

---

<sup>10</sup> L'articolo 57 della direttiva obbliga gli Stati membri a designare un punto di contatto per fornire informazioni ai cittadini e ai punti di contatto degli altri Stati membri e per assistere i cittadini nell'esercizio dei loro diritti.

<sup>11</sup> I centri nazionali di informazione sul riconoscimento accademico (NARIC) assistono i cittadini nelle questioni relative alle qualifiche accademiche. Per ulteriori informazioni, cfr. <http://www.enic-naric.net/index.aspx?s=n&r=g&d=about#NARIC>.



possano comunicare tra loro in caso di domande. Sono molte le autorità competenti dell'UE che hanno già effettuato la registrazione e altre dovrebbero iscriversi entro la fine del 2012.

### ***Mobilizzare lo Stato membro ricevente***

Per i professionisti che intendono fornire i propri servizi in via temporanea, la carta professionale potrebbe sostituire i documenti amministrativi a supporto della dichiarazione preventiva, che gran parte degli Stati membri richiede in conformità all'articolo 7 della direttiva. Potrebbe essere sufficiente un messaggio di posta elettronica recante il numero di carta del professionista. Il titolare della carta potrebbe anche essere del tutto esentato dal regime di dichiarazione preventiva, perché la carta contenente le informazioni necessarie sarebbe sufficiente. Invece dell'invio della dichiarazione, la carta potrebbe essere esibita alle autorità e ai destinatari dei servizi nello Stato membro ospitante. In tal modo la mobilità temporanea verrebbe ampiamente semplificata; controlli sarebbero comunque sempre possibili, in caso di necessità.

Un tale sistema presenterebbe vantaggi analoghi anche per i professionisti che richiedono il riconoscimento automatico delle proprie qualifiche in base ai requisiti minimi armonizzati di formazione. La carta potrebbero attestare che le qualifiche del professionista sono conformi ai requisiti minimi armonizzati in base alla direttiva modernizzata. L'autorità competente per il rilascio potrebbe effettuare la verifica al momento della richiesta della carta nello Stato membro in cui è stato rilasciato il titolo di formazione richiesto. L'autorità dello Stato membro ricevente non dovrebbe più procedere alla verifica delle qualifiche e potrebbe emettere una decisione di riconoscimento in un lasso di tempo molto più breve (ad esempio, entro due settimane anziché nei tre mesi attualmente consentiti dalla direttiva)<sup>12</sup>.

Anche nel caso del sistema generale, dove le qualifiche sono controllate caso per caso, la carta potrebbe semplificare e velocizzare la procedura di riconoscimento, visto che la verifica iniziale verrebbe espletata dall'autorità che emette la carta. Di conseguenza, le procedure potrebbero durare al massimo un mese, anziché i quattro attualmente previsti<sup>13</sup>.

La carta professionale rappresenterebbe un vantaggio anche per i destinatari del servizio, soprattutto in termini di trasparenza. Esibendo la carta, il professionista offrirebbe garanzie in merito alla sua capacità a esercitare la professione. Potrebbe poi essere allestito un sistema per consentire ai consumatori e ai datori di lavoro di verificare la validità della carta (ad esempio, attraverso contatti diretti con l'autorità competente).

### ***Il lavoro del gruppo direttivo e gli studi di casi pilota***

Una carta professionale europea non sarebbe obbligatoria e i professionisti ad alta mobilità interessati dovrebbero avere la possibilità, ma non l'obbligo, di farne richiesta. La Commissione ha già istituito un gruppo direttivo sulle carte professionali per le parti che hanno espresso il loro interesse, composto da rappresentanti di varie professioni, autorità

---

<sup>12</sup> Sebbene il potenziamento del ruolo del paese d'invio potrebbe richiedere l'impiego di risorse amministrative, è probabile che un approccio di questo tipo riduca l'onere complessivo, dal momento che dovrebbe essere più facile per il paese d'invio verificare le qualifiche al proprio interno e nella propria lingua, riducendo contestualmente anche i costi sostenuti per la ripetizione dei controlli.

<sup>13</sup> Anche in questo caso, l'autorità di provenienza impiegherà più tempo per la verifica delle informazioni. Tuttavia, la procedura complessiva dovrebbe essere più breve, dal momento che l'autorità di provenienza si trova nella posizione migliore per effettuare tali controlli (ragioni linguistiche, controllo della validità dei documenti amministrativi, ecc.).

competenti e sindacati. Il gruppo ha iniziato i lavori all'inizio del gennaio 2011 e le prime conclusioni concrete sono previste per ottobre di quest'anno. Il gruppo ha analizzato il valore aggiunto e i possibili effetti giuridici di una carta di questo tipo, esaminando anche i progetti esistenti di carte professionali, nonché strumenti analoghi che possono rivelarsi utili nella vita quotidiana dei cittadini (come la patente di guida europea, la tessera europea di assicurazione malattia o il futuro passaporto europeo delle competenze). Il gruppo si è concentrato principalmente sulle sfide legate all'attuazione, nonché sulle questioni relativi ai contenuti e al formato della carta e sul modo migliore per garantirne l'affidabilità. I risultati saranno presentati in occasione del forum del mercato unico, che avrà luogo il 3 e 4 ottobre a Cracovia (Polonia).

Considerando le varie condizioni d'accesso e di esercizio di ciascuna professione, il gruppo direttivo ha ritenuto utile elaborare alcuni studi di casi su una serie di professioni selezionate: ingegneri, medici, infermieri, fisioterapisti e guide turistiche.

**Domanda 1:** avete commenti in merito ai ruoli rispettivi delle autorità competenti nello Stato membro di partenza e in quello ricevente?

**Domanda 2:** siete d'accordo sul fatto che una carta professionale potrebbe avere i seguenti effetti, a seconda degli obiettivi del titolare della carta?

a) Il titolare si muove in via temporanea (mobilità temporanea):

- opzione 1: la carta renderebbe superflua la dichiarazione che gli Stati membri possono attualmente richiedere ai sensi dell'articolo 7 della direttiva;

- opzione 2: il sistema della dichiarazione verrebbe mantenuto, ma la carta potrebbe essere esibita al posto di eventuali documenti di accompagnamento.

b) Il titolare della carta chiede il riconoscimento automatico delle proprie qualifiche: la presentazione della carta consentirebbe di accelerare la procedura di riconoscimento (lo Stato membro ricevente dovrebbe prendere una decisione entro due settimane anziché tre mesi).

c) Il titolare della carta chiede il riconoscimento delle proprie qualifiche non soggette a riconoscimento automatico (sistema generale): la presentazione della carta consentirebbe di accelerare la procedura di riconoscimento (lo Stato membro ricevente dovrebbe prendere una decisione entro un mese anziché quattro).

## **2.2. Focalizzazione sulle attività economiche: il principio dell'accesso parziale**

I professionisti possono avere difficoltà a far riconoscere le proprie qualifiche se la loro professione non copre le stesse attività economiche svolte nello Stato membro d'origine e in quello in cui intendono stabilirsi. Questo è il caso, ad esempio, degli "istruttori di *snowboard*", una professione ben distinta in alcuni Stati membri, ma non in altri, dove la disciplina dello *snowboard* viene insegnata dagli istruttori di sci.

A volte le differenze tra due Stati membri per quanto riguarda la natura delle attività economiche coperte da una professione sono così grandi che i professionisti dovrebbero seguire l'intero programma di istruzione e di formazione nello Stato membro ospitante per compensare le differenze nei rispettivi requisiti di qualifica, proprio come nell'esempio summenzionato. Esaminando la questione, la Corte di giustizia ha elaborato il principio

dell'accesso parziale<sup>14</sup>. La Corte ha ritenuto che, a determinate condizioni, gli Stati membri devono consentire l'accesso parziale alla professione su richiesta del professionista. Tuttavia, secondo la giurisprudenza della Corte, la tutela dei destinatari dei servizi e dei consumatori in generale può giustificare restrizioni proporzionate alla libertà di stabilimento e alla libertà di prestazione di servizi se dette misure sono necessarie e proporzionate per il conseguimento dell'obiettivo.

L'inserimento di detto principio nella direttiva estenderebbe le garanzie offerte ai professionisti (quali i termini entro i quali gli Stati membri devono emettere le decisioni di riconoscimento) anche ai professionisti che soddisfano le condizioni per l'accesso parziale.

La direttiva modernizzata potrebbe inoltre confermare i criteri secondo i quali il principio troverebbe applicazione ("approccio basato sul criterio"), in linea con la giurisprudenza. Secondo la Corte, il principio dell'accesso parziale trova applicazione laddove sia possibile separare oggettivamente l'attività economica che il professionista intende esercitare nello Stato membro ospitante dal resto delle attività coperte da una professione in quello Stato membro. Uno dei criteri decisivi è se l'attività economica possa essere esercitata, in maniera indipendente o autonoma, nello Stato membro in cui è stata conseguita la qualifica professionale. Ad esempio, un ingegnere specializzato in idraulica in uno Stato membro che intende lavorare in un altro Stato membro dove le sue attività vengono svolte da ingegneri con qualifiche più ampie e che gestiscono anche la realizzazione di strade, canali e porti, potrebbe ottenere un accesso parziale alla professione nello Stato membro ospitante. Pertanto, sarebbe autorizzato esclusivamente a svolgere attività connesse al settore idraulico.

Tale principio potrebbe presentare alcune eccezioni, laddove giustificate da motivi imperativi di interesse generale, atte a garantire il conseguimento dell'obiettivo di interesse generale e che non vadano oltre quanto necessario per ottenerlo.

**Domanda 3:** siete d'accordo nel ritenere che vi sarebbero vantaggi significativi nell'inserire nella direttiva il principio dell'accesso parziale e i criteri specifici per la sua applicazione? (Si prega di fornire motivazioni specifiche per eventuali deroghe al principio).

### 2.3. Ridefinire le piattaforme comuni

Oggigiorno solo un numero ristretto di professioni beneficia del riconoscimento automatico. Molte professioni basate sul "sistema generale" mirano a un meccanismo simile che ne faciliterebbe la mobilità. L'articolo 15 della direttiva offre la possibilità di adottare piattaforme comuni. L'obiettivo di queste piattaforme sarebbe quello di rendere superflue eventuali provvedimenti di compensazione (come una prova o un tirocinio di adattamento). Non si tratta di uno strumento per il riconoscimento automatico delle qualifiche. Per questa ragione, fino ad oggi non è stata sviluppata alcuna piattaforma comune in materia di provvedimenti di compensazione ed è ampiamente riconosciuta l'assenza di basi per avanzare ulteriormente. L'attuale concetto di piattaforme comuni rappresenta un insuccesso e in futuro dovrà ampliarsi per aprire la via al riconoscimento automatico.

La Commissione intende rispondere alla richiesta di maggiore mobilità facilitando il riconoscimento. Questo obiettivo potrebbe essere raggiunto con un nuovo approccio alle piattaforme comuni, che potrebbero funzionare analogamente al sistema del riconoscimento

---

<sup>14</sup> Sentenza del 19 gennaio 2006 nella causa C-330/03, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Raccolta 2006, pag. I-801.

automatico per medici, dentisti, infermieri, ostetriche, farmacisti, veterinari e architetti, ma senza che vi debbano partecipare tutti gli Stati membri o gli Stati attualmente previsti dall'articolo 15. La soglia potrebbe essere abbassata ad un terzo di tutti gli Stati membri (ossia 9 su 27) anziché due terzi, allo scopo di aumentare le possibilità di creazione di piattaforme comuni. Verrebbe inoltre specificato che gli Stati membri non partecipanti sarebbero liberi di unirsi alla piattaforma comune anche in un secondo momento.

Le nuove piattaforme sarebbero soggette ad una prova di compatibilità con il mercato interno, che assicurerebbe che le condizioni convenute siano proporzionate e che la piattaforma comune non contenga dettagli eccessivi tali da rappresentare un ostacolo alla mobilità dei professionisti provenienti da Stati membri non partecipanti che intendono esercitare il proprio diritto alla libera circolazione nel mercato unico. La prova di compatibilità con il mercato interno potrebbe essere fornita dalle associazioni professionali interessate e contribuire, nello specifico, a chiarire se l'esperienza professionale consentirebbe ad un professionista proveniente da uno Stato membro non partecipante di accedere alla professione in uno dei paesi partecipanti.

Da ultimo, le piattaforme comuni dovrebbero essere supportate non solo dalle organizzazioni professionali, ma in un secondo momento anche da almeno 9 Stati membri. Sulla base di una proposta di un'associazione professionale e con il supporto di un numero sufficiente di Stati membri, la Commissione potrebbe approvare una piattaforma comune attraverso un atto delegato, il cui quadro potrebbe essere definito nella direttiva modernizzata. A titolo di esempio, sono in corso i lavori per una piattaforma comune relativa agli istruttori di sci.

**Domanda 4:** siete favorevoli all'abbassamento dell'attuale soglia di due terzi degli Stati membri a un terzo (ossia 9 Stati membri su 27), quale condizione per la creazione di una piattaforma comune? Siete d'accordo sulla necessità di istituire una prova di compatibilità con il mercato interno (basata sul principio della proporzionalità), al fine di garantire che una piattaforma comune non rappresenti un ostacolo per i prestatori di servizi provenienti da Stati membri non partecipanti? (Si prega di addurre argomentazioni specifiche favorevoli o contrarie a questo approccio).

#### **2.4. Qualifiche professionali nelle professioni regolamentate**

L'Atto per il mercato unico fornisce un'ulteriore valutazione delle riserve di attività correlate alle qualifiche professionali, oltre a chiedere un riesame del campo delle professioni regolamentate. Oggi i 27 Stati membri regolamentano circa 4 700 professioni sulla base di una qualifica professionale; queste professioni possono essere raggruppate in circa 800 categorie diverse. Attualmente la direttiva sulle qualifiche professionali offre un meccanismo di riconoscimento reciproco, valido ovunque per gran parte di esse. Sebbene gli Stati membri siano liberi di definire i requisiti di qualifica per l'accesso a determinate professioni, quale strumento appropriato per perseguire obiettivi di interesse generale in relazione a una determinata attività economica (ad esempio, la necessità di garantirne la sicurezza), in alcuni casi i requisiti di qualifica potrebbero essere sproporzionati o inutili per il raggiungimento degli obiettivi di interesse generale e creare un ostacolo alla libertà di movimento dei cittadini dell'UE. Di fatto, possono esservi casi in cui un cittadino dell'UE che svolge già un'attività economica nel proprio Stato membro di origine debba soddisfare un requisito di qualifica ingiustificato e sproporzionato nello Stato membro ospitante, il cui livello o la cui tipologia sia tale da impedirgli di superare le difficoltà con una prova o un tirocinio (i cosiddetti provvedimenti di compensazione), come previsto dalla direttiva sulle qualifiche professionali o tale da impedirgli di chiedere l'accesso parziale ai sensi della giurisprudenza della Corte

(cfr. sezione 2.2 per maggiori informazioni sull'accesso parziale). Il cittadino non avrebbe dunque altra scelta che seguire l'intero percorso formativo necessario per acquisire la qualifica nazionale nello Stato membro ospitante.

**Domanda 5:** conoscete professioni regolamentate in cui i cittadini dell'UE potrebbero effettivamente trovarsi in situazioni di questo tipo? Si prega di illustrare la professione, le qualifiche e le ragioni per cui tali situazioni non sarebbero giustificate.

### 3. COSTRUIRE SUI RISULTATI GIÀ CONSEGUITI

#### 3.1. Accesso alle informazioni e amministrazione online

I professionisti che intendono lavorare in un altro Stato membro hanno bisogno di conoscere e comprendere le norme loro applicabili. Dalla valutazione della direttiva, in particolare dalla consultazione pubblica svoltasi all'inizio del 2011, è emerso che ciò rappresenta un grosso problema per molte parti in causa. Nello specifico, i partecipanti alla consultazione hanno segnalato la mancanza di chiarezza in merito all'autorità competente per il riconoscimento delle proprie qualifiche professionali e al tipo di documenti da presentare. Questa mancanza di informazioni impedisce spesso allo Stato membro ospitante di prendere una decisione in tempi rapidi.

Un altro problema correlato è fare in modo che i professionisti possano, in maniera più efficiente e pratica, presentare la domanda di riconoscimento delle proprie qualifiche professionali e ricevere la decisione di riconoscimento attraverso i siti di amministrazione *online*.

La direttiva modernizzata potrebbe prevedere che ogni Stato membro metta a disposizione un punto d'accesso centrale *online*, dotato di informazioni complete sulle autorità competenti e sui requisiti relativi alla documentazione per il riconoscimento delle qualifiche professionali per tutti i professionisti, indipendentemente dalla professione o dalla regione in cui si intende esercitarla. Ciò risolverebbe il primo problema. Conoscere in anticipo quali sono i documenti esatti da presentare aumenterebbe la trasparenza per i professionisti e consentirebbe di evitare situazioni in cui le autorità competenti non prendono una decisione formale a causa dell'incompletezza della pratica del professionista migrante (cfr. articolo 51, paragrafo 2, della direttiva).

Sulla base dei punti di accesso centrali, il passo successivo potrebbe essere quello di offrire ai professionisti la possibilità di effettuare *online* tutte le procedure relative al riconoscimento delle qualifiche, il che risolverebbe il secondo problema.

Nella pratica, in che modo queste soluzioni consentirebbero di risolvere i due problemi? La prima opzione sarebbe quella di ricorrere ai punti di contatto nazionali previsti dall'articolo 57 della direttiva, che forniscono già informazioni e assistenza ai professionisti che richiedono il riconoscimento delle proprie qualifiche. Attualmente, il loro compito consiste principalmente nell'offrire consulenza via posta o telefono, piuttosto che garantire attivamente l'accesso alle informazioni relative ai documenti richiesti e alle autorità competenti ai cittadini dell'UE interessati alla mobilità professionale. In futuro, i punti di contatto nazionali potrebbero organizzare il punto d'accesso centrale alle informazioni e coordinare, in collaborazione con le autorità competenti, le strutture di amministrazione *online* per espletare *online* tutte le formalità.

Un'altra opzione potrebbe essere quella di sfruttare gli sportelli unici previsti dalla direttiva sui servizi<sup>15</sup>. Si prevede che gli sportelli unici diventino portali completi di amministrazione *online*, in grado di consentire ai prestatori di servizi di ottenere facilmente *online* qualsiasi informazione relativa alle proprie attività (regolamentazione, procedure, scadenze). Inoltre, gli sportelli unici consentono ai prestatori di servizi di espletare elettronicamente tutte le procedure amministrative necessarie per l'accesso e l'esercizio di un'attività di servizi, tra cui anche le procedure per il riconoscimento delle qualifiche: questo è un aspetto essenziale per accorciare le procedure e ridurre gli oneri amministrativi. Attualmente gli sportelli unici sono aperti ai prestatori di servizi (nonché al loro personale distaccato e ai professionisti autonomi) coperti dalla direttiva sui servizi<sup>16</sup>, ma il loro ambito potrebbe essere ampliato, qualora lo Stato membro li ritenga idonei a coprire tutte le attività professionali e non solo quelle per cui trova applicazione la direttiva sui servizi. Analogamente, gli Stati membri potrebbero valersi dell'esperienza maturata con gli sportelli unici, sviluppando ulteriormente le infrastrutture *online*, che andrebbero a semplificare e a velocizzare le procedure per il riconoscimento delle qualifiche per tutti i professionisti, nel rispetto della normativa UE sulla protezione dei dati (direttiva 95/46/CE)<sup>17</sup>.

Da ultimo, per creare sinergie sarebbe fondamentale garantire una stretta collaborazione tra le strutture di amministrazione *online* degli Stati membri e il portale "La tua Europa", che si propone di diventare un punto unico di ingresso per tutte le informazioni utili sui diritti nell'UE<sup>18</sup> e sui problemi legati al loro esercizio.

**Domanda 6:** sareste favorevoli a imporre agli Stati membri l'obbligo di garantire che le informazioni relative alle autorità competenti e alla documentazione richiesta per il riconoscimento delle qualifiche professionali siano disponibili attraverso un punto di accesso centrale *online* in ogni Stato membro? Sareste favorevoli all'obbligo di consentire l'espletamento *online* delle procedure di riconoscimento per tutti i professionisti? (Si prega di addurre argomentazioni specifiche favorevoli o contrarie a questo approccio).

### 3.2. Mobilità temporanea

Nel 2005 è stato introdotto un nuovo sistema volto a facilitare la prestazione temporanea di servizi. Questo sistema non prevede alcun obbligo a carico del professionista che desidera fornire i propri servizi in via temporanea, mantenendo però il proprio stabilimento nello Stato membro d'origine, di avviare procedure formali di riconoscimento nello Stato membro ospitante. Gli Stati membri possono soltanto richiedere una dichiarazione preventiva, avvalorata da una serie di documenti da inviare all'autorità competente, se necessario. Sono molti gli Stati membri che ricorrono ampiamente a questa opzione.

---

<sup>15</sup> Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (GU L 376 del 27.12.2006, pag. 36).

<sup>16</sup> Cfr. il documento di lavoro dei servizi della Commissione sull'attuazione e sull'applicazione della direttiva, SEC(2010) 1292 del 22.10.2010, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/qualifications/docs/evaluation/staff-working-doc\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/evaluation/staff-working-doc_en.pdf).

<sup>17</sup> Direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati (GU L 281 del 23.11.1995, pag. 31).

<sup>18</sup> Il portale "La tua Europa" ([europa.eu/youreurope](http://europa.eu/youreurope)) è stato sviluppato dalla Commissione, in collaborazione con gli Stati membri. Il comitato di redazione del portale, composto dai rappresentanti degli Stati membri, deve garantire che le informazioni rilevanti a livello nazionale siano disponibili attraverso il portale e che vi siano link corretti tra "La tua Europa" e i portali di informazione nazionale.

Una questione importante riguarda le situazioni in cui un professionista proveniente da uno Stato membro privo di regolamentazione si trasferisce temporaneamente in uno Stato membro dove la professione è regolamentata. In questi casi, il nuovo sistema è aperto soltanto a quei soggetti che possono dimostrare due anni di esperienza professionale o il completamento di una “formazione regolamentata”. Alcune parti in causa chiedono una maggiore scelta per i consumatori, che potrebbe essere garantita ampliando la portata del sistema semplificato. Altri temono invece abusi, come la scelta opportunistica del foro. La modernizzazione dovrebbe raggiungere il giusto equilibrio tra queste posizioni legittime.

### *3.2.1. Consumatori che varcano i confini*

La regola dei due anni (articolo 5, paragrafo 1, della direttiva) è di norma accettata, perché tutela i consumatori nello Stato membro in cui la professione è regolamentata. Tuttavia, la norma può rivelarsi sproporzionata nel caso in cui i consumatori che si spostano dal loro paese di origine in un altro Stato membro non scelgono il professionista nello Stato membro in cui si recano ma nello Stato membro da cui provengono, ad esempio un gruppo di turisti che sceglie la guida nel paese di provenienza. In questo caso, il professionista interessato non ha alcun contatto con i consumatori locali dello Stato membro ospitante. Di conseguenza, la richiesta di una dichiarazione preventiva e di due anni di esperienza professionale potrebbe non essere giustificata da motivazioni correlate alla tutela dei consumatori. Il rispetto della scelta del consumatore dovrebbe prevalere sui timori legati alla scelta opportunistica del foro, che non sembrano essere rilevanti in queste situazioni<sup>19</sup>. Per questa ragione, il requisito della dichiarazione preventiva sembrerebbe inutile. La scelta dei consumatori verrebbe limitata solo laddove i rischi per la salute pubblica o la sicurezza dei consumatori giustificano già una verifica preventiva delle qualifiche (conformemente all'articolo 7, paragrafo 4, della vigente direttiva).

---

<sup>19</sup> Idealmente, questi professionisti sarebbero dotati di una carta professionale europea.

**Domanda 7:** concordate con il fatto che il requisito dei due anni di esperienza professionale nel caso di un professionista proveniente da uno Stato membro privo di regolamentazione debba essere abolito nei casi in cui i consumatori varcano i confini e non scelgono un professionista locale nello Stato membro ospitante? In questo caso, lo Stato membro ospitante dovrebbe ancora essere autorizzato a richiedere una dichiarazione preventiva? (Si prega di addurre argomentazioni specifiche favorevoli o contrarie a questo approccio).

### 3.2.2. *La questione della “formazione regolamentata”*

I professionisti che hanno completato la “formazione regolamentata” non sono soggetti al requisito dei due anni di esperienza professionale. La direttiva fornisce una definizione piuttosto restrittiva di “formazione regolamentata”, definendola una formazione specificatamente orientata all’esercizio di una professione determinata, con riferimento ai casi specifici menzionati all’allegato III della direttiva.

In realtà, il mondo della formazione sta evolvendo e la direttiva deve rimanere al passo con questi cambiamenti. Al fine di accrescere l’occupabilità in un’ottica di formazione continua, le politiche di istruzione e formazione mirano sempre più a sviluppare abilità generali “trasferibili” (ad esempio, comunicazione, gestione), in aggiunta ad abilità specifiche professionali (abilità tecniche). In questo contesto, potrebbe non sembrare giustificato limitare la nozione di formazione regolamentata a quelle specificatamente orientate ad una determinata professione (cfr. articolo 3, lettere i) ed e) della direttiva). Il concetto di formazione regolamentata potrebbe essere esteso al fine di includere qualsiasi tipo di formazione riconosciuta da uno Stato membro e pertinente alla professione. Gli enti di formazione potrebbero utilizzare il supplemento al diploma Europass<sup>20</sup> o il supplemento al certificato Europass<sup>21</sup> per fornire informazioni in merito ai contenuti e agli obiettivi dei programmi. Rielaborando la definizione di formazione regolamentata, il numero di professionisti in possesso di una formazione adeguata che potranno beneficiare del sistema semplificato di mobilità temporanea è destinato a salire. Al tempo stesso gli Stati membri potrebbero continuare a richiedere una dichiarazione preventiva annuale in base alla direttiva modernizzata (ad eccezione dei casi in cui la carta professionale renda tale dichiarazione superflua).

**Domanda 8:** siete d’accordo sul fatto che il concetto di “formazione regolamentata” potrebbe includere qualsiasi tipo di formazione riconosciuta da uno Stato membro e pertinente alla professione, e non solo la formazione espressamente orientata ad una specifica professione? (Si prega di addurre argomentazioni specifiche favorevoli o contrarie a questo approccio).

---

<sup>20</sup> Il supplemento al diploma Europass viene rilasciato ai diplomati degli istituti di istruzione superiore, unitamente alla laurea o al diploma. Contribuisce a garantire che i titoli di istruzione superiore siano di più facile comprensione, specialmente al di fuori del paese in cui sono stati conseguiti. Cfr. <http://europass.cedefop.europa.eu/europass/home/vernav/InformationOn/EuropassDiplomaSupplement.csp?jsessionId=43770C133C7D2B78EA4522BF5ABFF581.wpc1>.

<sup>21</sup> Il supplemento al certificato Europass viene rilasciato a coloro in possesso di un certificato di istruzione e formazione professionale; fornisce informazioni aggiuntive a quelle già incluse nel certificato ufficiale, rendendole più comprensibili specialmente per i datori di lavoro o le istituzioni al di fuori del paese di emissione. Per ulteriori informazioni, cfr. <http://europass.cedefop.europa.eu/europass/home/vernav/InformationOn/EuropassCertificateSupplement.csp?jsessionId=43770C133C7D2B78EA4522BF5ABFF581.wpc1>.



### 3.3. Apertura del sistema generale

#### 3.3.1. Livelli di qualifica

L'articolo 11 della direttiva definisce cinque livelli di qualifica, basati sul tipo di formazione e sulla sua durata. Quando un professionista chiede il riconoscimento delle proprie qualifiche professionali in base al sistema generale, l'autorità competente deve ricorrere a questi livelli per stabilire se il richiedente può beneficiare della direttiva. Laddove vi sia una differenza di due o più livelli tra la qualifica del professionista e quella richiesta nello Stato membro ospitante, la direttiva non trova attualmente applicazione.

I livelli definiti all'articolo 11 potrebbero sovrapporsi agli otto livelli del quadro europeo delle qualifiche (QEQ) basato sui "risultati di apprendimento", una volta che il quadro entrerà in vigore nel 2012<sup>22</sup>. La coesistenza di due sistemi di classificazione rischia di creare confusione per le autorità competenti e le altre parti interessate. Uno studio commissionato dalla DG Mercato interno e servizi sta anche valutando i benefici e i limiti di questi diversi sistemi di classificazione ai fini del riconoscimento. I risultati dello studio saranno disponibili in autunno.

Una possibile soluzione potrebbe essere quella di evitare classificazioni delle qualifiche che escludano alcuni professionisti dall'ambito di applicazione della direttiva. Un'alternativa potrebbe essere quella di eliminare i livelli di qualifica indicati all'articolo 11 (nonché all'allegato II che è correlato all'articolo 11). In questo modo, le autorità competenti non determinerebbero più l'ammissibilità di un richiedente in base a livelli predefiniti di qualifica, ma si concentrerebbero sull'individuazione di differenze sostanziali nella formazione, allo scopo di decidere se i provvedimenti di compensazione siano realmente necessari. Di conseguenza, le autorità competenti non potrebbero più respingere le domande di riconoscimento in base a eventuali differenze nel livello delle qualifiche, come ad esempio tra un diploma universitario e un diploma di istruzione secondaria, né potrebbero negare il riconoscimento delle qualifiche ai professionisti sulla base dell'esperienza professionale attestata da uno Stato membro (come attualmente disposto dall'articolo 11, lettera a), della direttiva). L'abolizione di tale classificazione darebbe inoltre maggiore potere discrezionale agli Stati membri.

**Domanda 9:** sareste a favore dell'abolizione della classificazione di cui all'articolo 11 (incluso l'allegato II)? (Si prega di addurre argomentazioni specifiche favorevoli o contrarie a questo approccio).

#### 3.3.2. Provvedimenti di compensazione

L'abrogazione dell'articolo 11 implica il rischio di un aumento dei provvedimenti di compensazione. L'alternativa in caso di abolizione dell'articolo 11 potrebbe essere quella di ricalibrare il sistema dei provvedimenti di compensazione in quattro fasi.

1) L'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva definisce le condizioni secondo cui lo Stato membro ospitante può imporre provvedimenti di compensazione. Una di queste condizioni si riferisce alla durata della formazione. Attualmente, una differenza di almeno un anno nella

---

<sup>22</sup> Le "relazioni sulle esperienze maturate" e le risposte alla consultazione pubblica suggeriscono che l'applicazione del sistema sulla base di questi livelli predefiniti è vista come eccessivamente complessa.

durata della formazione giustifica l'applicazione di provvedimenti di compensazione. Ci si chiede se l'articolo 14, paragrafo 1, lettera a), della direttiva sia ancora giustificato.

2) L'articolo 13, paragrafo 2, della direttiva richiede ai professionisti almeno due anni di esperienza professionale qualora la professione non sia regolamentata nel proprio Stato membro d'origine. In caso di mancato adempimento di questo requisito, i professionisti non possono attualmente beneficiare del "sistema generale". Non vi è alcun motivo per cui i professionisti in possesso di una minore esperienza professionale debbano essere esclusi. Lo Stato membro ospitante dovrebbe in ogni caso valutare le qualifiche esistenti, tra cui anche l'esperienza professionale. Se le qualifiche differiscono notevolmente dai requisiti applicabili a livello nazionale, lo Stato membro ospitante potrebbe imporre provvedimenti di compensazione idonei. L'articolo 13, paragrafo 2, della direttiva verrebbe di conseguenza abolito.

3) La Commissione ha ricevuto molte proteste di cittadini che lamentano l'applicazione di provvedimenti di compensazione eccessivi da parte delle autorità competenti. In caso di abolizione della classificazione, nella direttiva modernizzata verrebbe introdotta una nuova salvaguardia per proteggere i cittadini dell'UE contro provvedimenti di compensazione arbitrari. Imponendo un provvedimento di compensazione ad un richiedente, l'autorità competente dello Stato membro ospitante potrebbe esplicitamente giustificare la propria decisione con riferimento ai seguenti aspetti:

a) le differenze sostanziali tra la formazione del richiedente e quella richiesta nello Stato membro ospitante (nello specifico, quali elementi formativi richiesti nello Stato membro ospitante sono coperti in maniera insufficiente dalla formazione del richiedente, e le motivazioni per cui sono considerati "differenze sostanziali");

b) le ragioni per cui queste differenze sostanziali impediscono al professionista di esercitare la professione nello Stato membro ospitante.

4) Infine, per facilitare l'attuazione dei provvedimenti di compensazione, potrebbero essere rese obbligatorie le disposizioni principali del codice di condotta per le pratiche amministrative nazionali rientranti nella direttiva<sup>23</sup> (come l'obbligo imposto alle autorità competenti di indire la prova attitudinale almeno due volte all'anno). Per quanto concerne le restanti parti, il codice di condotta non dovrebbe assumere carattere obbligatorio.

**Domanda 10:** qualora venisse abolito l'articolo 11 della direttiva, le quattro fasi precedentemente illustrate dovrebbero essere inserite nella direttiva modernizzata? Se non siete d'accordo con l'attuazione di tutte e quattro le fasi, ve ne sarebbe qualcuna che sareste disposti ad accettare? (Si prega di addurre argomentazioni specifiche favorevoli o contrarie a tutte o a ciascuna fase).

### 3.3.3. Professionisti parzialmente qualificati

La direttiva favorisce la mobilità dei professionisti pienamente qualificati, ma non trova attualmente applicazione per coloro che hanno terminato gli studi e non sono ancora pienamente qualificati per esercitare indipendentemente la professione. In realtà, sono sempre più le persone che desiderano e dovrebbero poter beneficiare del mercato interno, svolgendo un tirocinio retribuito all'estero. Nella causa *Morgenbesser*<sup>24</sup>, la Corte di giustizia ha precisato che le norme del trattato sulla libera circolazione trovano applicazione a casi di questo tipo e

<sup>23</sup> Cfr. [http://ec.europa.eu/internal\\_market/qualifications/docs/future/cocon\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/future/cocon_en.pdf).

<sup>24</sup> Sentenza del 13 novembre 2003 nella causa C-313/01, *Morgenbesser*, pag. I-13467 (la sentenza è stata confermata dalla Corte nella causa C-345/08, *Pešla/Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern*).

che gli Stati membri non possono, in linea di principio, impedire alle persone di svolgere un tirocinio retribuito qualora offrano questa possibilità ai propri cittadini. Gli Stati membri devono confrontare le qualifiche del richiedente con quelle richieste a livello nazionale, allo scopo di verificare se queste siano, se non identiche, almeno equivalenti.

Sono due i principi che potrebbero essere confermati nella direttiva modernizzata, in linea con la giurisprudenza *Morgenbesser*. Le garanzie procedurali della direttiva potrebbero essere estese ai diplomati con formazione universitaria che desiderano effettuare un periodo di tirocinio professionale retribuito all'estero, a condizione che il tirocinio sia offerto ai cittadini dello Stato membro ospitante. Ciò riguarda, in particolare, i termini entro i quali le autorità competenti devono prendere una decisione, ma anche l'obbligo di confermare il ricevimento della domanda entro un determinato lasso di tempo e di informare il richiedente in merito a eventuali documenti mancanti nella pratica. Al tempo stesso la direttiva potrebbe chiarire che il paese di origine non può rifiutarsi, in linea di principio, di riconoscere un tirocinio per il solo fatto che è stato svolto all'estero. Le garanzie procedurali previste dalla direttiva potrebbero trovare applicazione anche in questo contesto.

**Domanda 11:** sareste favorevoli a estendere i benefici della direttiva ai diplomati con formazione universitaria, che desiderano effettuare un periodo di tirocinio professionale retribuito all'estero? (Si prega di addurre argomentazioni specifiche favorevoli o contrarie a questo approccio).

### **3.4. Sfruttare il potenziale dell'IMI**

#### *3.4.1. Uso obbligatorio dell'IMI per tutte le professioni*

La cooperazione tra Stati membri attraverso il sistema IMI è già una realtà quotidiana. Tuttavia, le autorità competenti non vi sono obbligate per i professionisti le cui attività non rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva sui servizi. Dai riscontri ricevuti dalle autorità competenti nelle relazioni sulle esperienze maturate nel 2010 e dalla consultazione pubblica è emerso un ampio sostegno all'uso obbligatorio del sistema, non solo per le professioni coperte dalla direttiva sui servizi. Un passo avanti nella modernizzazione della direttiva potrebbe essere quello di garantire che tutte le autorità competenti rispondano alle domande ricevute dalle controparti di altri Stati membri<sup>25</sup> attraverso il sistema IMI.

#### *3.4.2. Meccanismo di allerta per le professioni sanitarie*

Un altro punto più importante ancora sarebbe l'introduzione di una forma di collaborazione più attiva. Esiste già un meccanismo di allerta per le professioni coperte dalla direttiva sui servizi, che, a determinate condizioni, consente alle autorità competenti lo scambio di informazioni relative a eventuali attività di servizi che potrebbero causare un grave danno alla salute o alla sicurezza delle persone o all'ambiente. Ne consegue che le attività di un artigiano sono attualmente incluse in questo meccanismo di allerta, ma non quelle dei professionisti sanitari, che non rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva sui servizi.

---

<sup>25</sup> Nella misura in cui questa cooperazione implichi il trattamento di dati personali, è necessario ottemperare alle normative UE in materia, così come definito dall'articolo 56, paragrafo 2, della direttiva sulle qualifiche professionali, con particolare riferimento alla direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati (GU L 281 del 23.11.1995, pag. 31).

Qual è allora la migliore soluzione per i professionisti del settore sanitario? La **prima opzione** vedrebbe l'applicazione anche ai professionisti sanitari dello stesso meccanismo di allerta valido per le professioni coperte dalla direttiva sui servizi. Di conseguenza, l'allerta sarebbe limitata a quei casi in cui è evidente che un professionista sanitario sta migrando verso un altro Stato membro sebbene sia soggetto a sanzioni che gli vietano di esercitare la professione nello Stato membro di origine. L'allerta sarebbe dunque limitata ai soli Stati membri in cui è sufficientemente probabile che si verifichino rischi o danni; bisognerebbe pertanto tener conto di tutti i fattori indicanti che il professionista potrebbe essere attivo in altri Stati membri. **Un'altra opzione**, che consentirebbe una più efficace tutela dei pazienti, sarebbe quella di introdurre l'obbligo di lanciare un'allerta a tutti gli Stati membri una volta che un professionista sanitario migrante perda il diritto di esercitare la professione a causa di sanzioni in uno Stato membro. Eventuali provvedimenti adottati a tale riguardo dovrebbero essere in linea con la Carta dei diritti fondamentali, in particolare con la tutela dei dati personali e il diritto a un ricorso effettivo.

**Domanda 12:** quale delle due opzioni relative all'introduzione nel sistema IMI di un meccanismo di allerta per i professionisti sanitari preferite?

**Opzione 1:** estendere il meccanismo di allerta a tutti i professionisti, inclusi quelli sanitari, come previsto nella direttiva sui servizi? Lo Stato membro da cui ha origine l'allerta deciderebbe quali Stati membri allertare.

**Opzione 2:** introdurre un obbligo più ampio e rigoroso a carico degli Stati membri di allertare immediatamente tutti gli altri Stati membri qualora un professionista sanitario non sia più autorizzato a esercitare la professione a causa di una sanzione disciplinare? Lo Stato membro che lancia l'allerta sarebbe tenuto ad allertare tutti gli altri Stati membri.

### 3.5. Requisiti linguistici

Ai sensi dell'articolo 53 della direttiva, i professionisti devono essere in possesso delle competenze linguistiche necessarie per esercitare le proprie attività nello Stato membro ospitante. In questo contesto, gli Stati membri devono tenere debitamente conto del principio di proporzionalità, che esclude test linguistici sistematici. Testare di volta in volta le conoscenze linguistiche dei cittadini dell'UE interessati alla mobilità professionale potrebbe essere un modo legittimo di salvaguardare gli interessi dei consumatori e dei pazienti. In realtà, la verifica sistematica delle competenze linguistiche, qualora applicata in maniera eccessiva, può diventare uno strumento per impedire ingiustamente ai professionisti stranieri di esercitare un'attività professionale. I datori di lavoro hanno la responsabilità di garantire il possesso di tutte le capacità linguistiche necessarie per l'esercizio della professione.

In alcuni Stati membri è in corso un dibattito pubblico sui requisiti linguistici per i professionisti sanitari. La questione relativa alle capacità linguistiche dei professionisti sanitari sta acquisendo sempre più importanza, di pari passo con l'aumento della mobilità di questi professionisti; la problematica è particolarmente sentita nel caso dei professionisti sanitari che beneficiano del riconoscimento automatico e che entrano a contatto diretto con i pazienti. Questi professionisti dovrebbero essere sottoposti a test linguistici? Se sì, quando?

- Un'opzione sarebbe quella di chiarire il codice di condotta<sup>26</sup>, il che favorirebbe eventuali adattamenti futuri.

<sup>26</sup> Attualmente gli Stati membri possono verificare se i professionisti sono in possesso delle conoscenze linguistiche necessarie per l'esercizio delle proprie attività, ma lo devono fare in maniera adeguata. Ciò

- Un'altra opzione vedrebbe l'introduzione nella direttiva di una norma applicabile specificatamente ai professionisti sanitari che entrano in contatto diretto con i pazienti. Questa norma consentirebbe un'unica verifica delle capacità linguistiche necessarie prima che il professionista sanitario entri per la prima volta in contatto diretto con i pazienti.

**Domanda 13:** quale delle due opzioni summenzionate preferite?

**Opzione 1:** chiarire le vigenti norme del codice di condotta.

**Opzione 2:** modificare la direttiva con riferimento ai professionisti sanitari che hanno contatti diretti con i pazienti e che beneficiano del riconoscimento automatico.

#### **4. MODERNIZZARE IL RICONOSCIMENTO AUTOMATICO**

##### **4.1. Un approccio alla modernizzazione in tre fasi**

La direttiva sulle qualifiche professionali prevede una serie di condizioni minime armonizzate per la formazione di medici, dentisti, infermieri responsabili dell'assistenza generale, ostetriche, farmacisti, veterinari e architetti. Per molti anni questi requisiti minimi di formazione hanno rappresentato la base del riconoscimento automatico. Il sistema di riconoscimento automatico di queste professioni viene generalmente considerato un successo. In realtà, alcune condizioni di formazione risalgono a ben trent'anni fa e molte parti in causa auspicano la modernizzazione della direttiva. La direttiva modernizzata dovrebbe preservare i principi basilari del riconoscimento automatico come punto di partenza, aggiungendo un meccanismo flessibile per l'aggiornamento dei requisiti specifici di formazione. Questo meccanismo potrebbe poi essere utilizzato per includere gradualmente nel sistema di riconoscimento automatico le riforme in corso dell'istruzione. Al tempo stesso la modernizzazione deve tenere conto del continuo progresso scientifico e tecnico. Per questa ragione, la modernizzazione può essere realizzata in tre fasi.

**Nella prima fase**, la direttiva potrebbe essere modificata per chiarire e adattare le basi dei requisiti di formazione, ad esempio chiarendo i periodi minimi di formazione e rafforzando le misure a sostegno della qualità dei servizi offerti dai professionisti. Inoltre, è necessario modificare il quadro istituzionale, sostituendo l'attuale procedura di comitato con atti di esecuzione o atti delegati<sup>27</sup>, in linea con il trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Idealmente, il Consiglio dei ministri e il Parlamento europeo adotterebbero una decisione in merito a queste modifiche, previa proposta della Commissione da presentare prima della fine del 2011. L'Atto per il mercato unico del 13 aprile suggerisce di raggiungere l'accordo politico su questa fase entro la fine del 2012.

**Nella seconda fase**, il sistema di atti di esecuzione o di atti delegati di nuova introduzione verrebbe utilizzato non solo per aggiornare le attuali materie di formazione per tutte le professioni interessate, ma anche per sviluppare una serie di competenze, ove necessario

---

significa che non possono sottoporre sistematicamente i professionisti stranieri a test linguistici. I professionisti dovrebbero essere in grado di dimostrare le proprie conoscenze linguistiche ricorrendo ad altri mezzi (ad esempio, diplomi conseguiti nella lingua in questione, esperienza professionale nel paese, attestato linguistico, ecc.). Di conseguenza, il livello richiesto di conoscenze linguistiche varia in base al tipo di attività e all'ambito in cui sarà esercitata. Inoltre, il controllo linguistico può essere effettuato esclusivamente al termine della procedura di riconoscimento e, in quanto tale, non può rappresentare un motivo per negare il riconoscimento delle qualifiche professionali.

<sup>27</sup>

Cfr. articoli 290 e 291 del trattato.

(a questo proposito, va osservato che la Commissione è già autorizzata ad agire conformemente all'attuale procedura di comitato). Tali modifiche richiederebbero la partecipazione a monte delle autorità competenti, che hanno già cominciato a costituire reti volte alla creazione di competenze e hanno già assistito efficacemente la Commissione nella valutazione della vigente direttiva nel 2010. La seconda fase inizierebbe nel 2013 per terminare nel 2014.

Infine, **nella terza fase**, l'armonizzazione dei requisiti minimi di formazione potrebbe essere ulteriormente ottimizzata, se necessario, ad esempio passando da un sistema basato sulle ore di formazione al sistema europeo di accumulazione e trasferimento dei crediti (ECTS)<sup>28</sup> tra Stati membri, in modo da facilitare il riconoscimento automatico in futuro. Uno studio esterno in corso sull'impatto delle riforme dell'istruzione<sup>29</sup> valuterà i potenziali vantaggi correlati all'uso dei crediti ECTS in questo settore. In base ai risultati dello studio, potrebbe essere previsto un meccanismo per chiarire il numero minimo di anni specificato nella direttiva modernizzata in termini di numero equivalente di crediti ECTS. In realtà, ciò richiederebbe ulteriori sforzi e impegno da parte delle università e dei professionisti. Le prime valutazioni potrebbero iniziare nel 2014.

**Domanda 14:** sareste a favore di un approccio in tre fasi per modernizzare i requisiti minimi di formazione in base alla direttiva, suddiviso nelle seguenti fasi:

- la prima fase per riesaminare le basi, in particolare i periodi minimi di formazione, e per preparare il quadro istituzionale per ulteriori adattamenti, nell'ambito della modernizzazione della direttiva nel 2011-2012,
- la seconda fase (2013-2014) per sviluppare le basi riviste, tra cui (se necessario) la revisione delle materie di formazione e i lavori preliminari relativi all'aggiunta di competenze utilizzando il nuovo quadro istituzionale, e
- la terza fase (post 2014) per trattare la questione dei crediti ECTS utilizzando il nuovo quadro istituzionale?

## 4.2. Accrescere la fiducia nel riconoscimento automatico

Molte autorità competenti, nelle loro relazioni sulle esperienze maturate, hanno chiesto il rafforzamento del sistema di riconoscimento automatico. Alcune autorità indicano la necessità di una maggiore armonizzazione dei periodi minimi di formazione nel quadro della direttiva, ad esempio introducendo un numero di ore di formazione o definendo se inserire sia gli anni sia le ore di formazione. Un'altra soluzione sarebbe quella di valutare quale organismo o autorità, a livello nazionale, potrebbe assumersi maggiori responsabilità nel garantire che i contenuti della formazione per un determinato titolo professionale soddisfino sempre i requisiti della direttiva.

### 4.2.1. Chiarire lo status dei professionisti

La direttiva sulle qualifiche professionali stabilisce una serie di condizioni minime armonizzate per la formazione di medici, dentisti, infermieri responsabili dell'assistenza

<sup>28</sup> Per ulteriori informazioni, cfr. [http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc48\\_en.htm](http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc48_en.htm).

<sup>29</sup> Lo studio, effettuato da GBP, verrà pubblicato nel mese di ottobre.

generale, ostetriche, farmacisti, veterinari e architetti. Questi requisiti minimi di formazione rappresentano attualmente l'unica base per il riconoscimento automatico delle qualifiche di questi professionisti. I diplomi attestanti l'adempimento dei requisiti minimi di formazione sono una prova sufficiente affinché i titolari possano stabilirsi in uno Stato membro diverso da quello in cui hanno conseguito le qualifiche. Tuttavia, potrebbero verificarsi casi in cui i titolari dei diplomi perdono il diritto di esercitare la professione per cui hanno conseguito la qualifica nel proprio Stato membro d'origine (ad esempio, a causa dell'inosservanza dei requisiti nazionali relativi allo sviluppo professionale continuo).

Attualmente la direttiva presenta una lacuna. Nel caso della prestazione temporanea di servizi, i professionisti devono dimostrare di avere il diritto di svolgere l'attività nel proprio Stato membro d'origine e di non avere alcun divieto all'esercizio della professione, ad esempio per non aver soddisfatto i requisiti nazionali relativi allo sviluppo professionale continuo. Non esistono invece disposizioni esplicite relative a requisiti simili in caso di stabilimento. Potrebbe essere logico estendere questo requisito anche ai casi in cui un professionista desidera stabilirsi in maniera permanente in un altro Stato membro. Ciò dovrebbe ad esempio impedire ai medici che non possono più esercitare la professione in uno Stato membro di migrare in un altro.

**Domanda 15:** quando i professionisti intendono stabilirsi in uno Stato membro diverso da quello in cui hanno acquisito le qualifiche, dovrebbero dimostrare allo Stato membro ospitante di essere in possesso del diritto di esercitare la professione nel proprio Stato membro di origine. Questo principio trova applicazione in caso di mobilità temporanea. Dovrebbe essere esteso anche ai casi in cui un professionista intenda stabilirsi in un altro Stato membro? (Si prega di addurre argomentazioni specifiche favorevoli o contrarie a questo approccio). La direttiva dovrebbe trattare in maniera più dettagliata anche la questione relativa allo sviluppo professionale continuo?

#### 4.2.2. *Chiarire i periodi minimi di formazione per medici, infermieri e ostetriche*

Al momento per alcune professioni settoriali la durata minima di formazione è espressa in anni o in ore di formazione, creando così malintesi: i due criteri rappresentano due opzioni, oppure devono essere applicati congiuntamente? Molte parti interessate suggeriscono di unire i due criteri. La direttiva modernizzata potrebbe chiarire questo aspetto per quanto riguarda medici, infermieri e ostetriche, professioni per le quali le due condizioni sono già definite, ma presentate come opzioni.

**Domanda 16:** sareste favorevoli a chiarire i requisiti minimi di formazione per medici, infermieri e ostetriche, in modo tale da definire che le condizioni relative alle ore e agli anni minimi di formazione trovano applicazione cumulativamente? (Si prega di addurre argomentazioni specifiche favorevoli o contrarie a questo approccio).

#### 4.2.3. *Garantire una migliore conformità a livello nazionale*

Il riconoscimento automatico delle professioni che vantano l'armonizzazione dei requisiti minimi di formazione è concesso sulla base dei titoli professionali conseguiti dai liberi professionisti, previo adempimento dei contenuti minimi di formazione prescritti dalla direttiva. In realtà, i contenuti di formazione evolvono nel tempo. Inoltre, molte università stanno attuando le riforme nel quadro del processo di Bologna<sup>30</sup> da cui stanno scaturendo molti cambiamenti, come la tendenza verso un apprendimento incentrato sullo studente. Ciò solleva la questione relativa a come gli Stati membri possano in futuro garantire che le università e gli altri centri di formazione seguano il quadro definito dalla direttiva, alla luce delle continue riforme.

Un altro problema riguarda la notifica alla Commissione da parte degli Stati membri di nuovi sviluppi, in particolare dei nuovi titoli professionali conseguibili nello Stato membro. In pratica, queste informazioni pervengono solo dopo che i laureati hanno conseguito il diploma, il che limita la possibilità per alcuni di loro di beneficiare del riconoscimento automatico o crea una grande incertezza in merito alla libera circolazione.

Per affrontare questi due aspetti, la direttiva modernizzata potrebbe prevedere l'obbligo a carico degli Stati membri di comunicare le modifiche apportate ai diplomi non appena vengono riconosciute da un'istituzione di accreditamento o vengono approvate da altri organismi pubblici, quindi molto prima che gli studenti conseguano i diplomi notificati. Gli

---

<sup>30</sup> Il processo di Bologna è stato lanciato nel 1999 allo scopo di garantire a livello europeo sistemi di istruzione superiore più comparabili, compatibili e coerenti. Per ulteriori informazioni, cfr. <http://www.ehea.info/>.



organismi designati (che non dovrebbero necessariamente essere creati a tale scopo) assumerebbero una funzione di controllo della conformità nazionale, garantendo il rispetto dei requisiti minimi armonizzati di formazione previsti dalla direttiva. Eventuali notifiche potrebbero essere accompagnate da un'apposita relazione dell'organismo avente la funzione di controllo della conformità nazionale. Queste modifiche non solo consentirebbero ai giovani laureati di essere sicuri di poter beneficiare del riconoscimento automatico, ma accrescerebbero la fiducia tra Stati membri.

**Domanda 17:** concordate sul fatto che gli Stati membri dovrebbero notificare tempestivamente l'approvazione di nuovi programmi di istruzione e formazione? Sareste a favore dell'obbligo a carico degli Stati membri di presentare una relazione alla Commissione in merito alla conformità alla direttiva di ciascun programma di istruzione e formazione per l'acquisizione di un titolo notificato alla Commissione? Gli Stati membri dovrebbero nominare a questo scopo un organismo incarico della funzione di controllo della conformità nazionale? (Si prega di addurre argomentazioni specifiche favorevoli o contrarie a questo approccio).

### 4.3. Medici specialisti

La Commissione ha ricevuto molti commenti sulla formazione specializzata, incentrati principalmente su due questioni. Innanzitutto, attualmente il riconoscimento automatico può essere esteso alle nuove specializzazioni soltanto qualora la specializzazione esista in almeno due quinti degli Stati membri. Questa soglia potrebbe rappresentare un ostacolo all'innovazione e limitare le opportunità di inserimento di nuove specializzazioni mediche nella direttiva. Potrebbe rivelarsi opportuno abbassare la soglia relativa al numero di Stati membri da due quinti a un terzo. In questo modo, la soglia per l'inserimento nella direttiva di nuove specializzazioni corrisponderebbe a quella proposta per le piattaforme comuni (cfr. sezione 2.3).

**Domanda 18:** siete favorevoli ad abbassare la soglia relativa al numero minimo di Stati membri in cui deve esistere la specializzazione medica da due quinti a un terzo? (Si prega di addurre argomentazioni specifiche favorevoli o contrarie a questo approccio).

La seconda questione riguarda il quadro generale per l'organizzazione della formazione specializzata. La direttiva lascia poco margine per il riconoscimento di conoscenze acquisite anteriormente nel quadro di una formazione almeno equivalente alla formazione dedicata ad una determinata specializzazione. Questo aspetto è particolarmente importante per le specializzazioni scaturite dalla medicina interna o dalla chirurgia generale<sup>31</sup>. Se un medico che ha seguito una formazione specializzata intende acquisire un'altra specializzazione dovrà seguirne l'intero programma di formazione sin dall'inizio. La modernizzazione della direttiva potrebbe essere l'occasione di dare agli Stati membri la possibilità di concedere esenzioni parziali per alcune parti della formazione specializzata, qualora queste parti siano già state seguite nell'ambito di un altro programma di formazione specializzata.

<sup>31</sup> Per quanto concerne la medicina interna, questo aspetto riguarda le 11 specializzazioni di seguito riportate: immunologia, reumatologia, pneumologia, gastroenterologia, cardiologia, endocrinologia, geriatria, nefrologia, ematologia generale, malattie trasmissibili e oncologia clinica. Le 11 specializzazioni seguenti potrebbero essere strettamente correlate alla chirurgia generale: chirurgia plastica, chirurgia toracica, chirurgia pediatrica, chirurgia vascolare, chirurgia dell'apparato digerente, neurochirurgia, ortopedia, stomatologia, chirurgia dentale, orale e maxillo-facciale e urologia.

**Domanda 19:** concordate sul fatto che la modernizzazione delle direttive potrebbe essere l'occasione di dare agli Stati membri la possibilità di concedere esenzioni parziali nei casi in cui una parte della formazione sia stata già completata nel quadro di un altro programma di formazione specialistica? In caso affermativo, quali condizioni dovrebbero essere soddisfatte per beneficiare dell'esenzione parziale? (Si prega di addurre argomentazioni specifiche favorevoli o contrarie a questo approccio).

#### 4.4. Infermieri e ostetriche

Il requisito di ammissione alla formazione in cure infermieristiche è attualmente pari ad un minimo di dieci anni di formazione scolastica generale (come per la formazione in ostetricia nel quadro della "possibilità I" di cui all'articolo 40, paragrafo 2, lettera a)). In realtà, negli ultimi trent'anni la professione infermieristica è notevolmente cambiata: lo sviluppo delle cure a domicilio, il ricorso a terapie complesse e le tecnologie in costante evoluzione presuppongono la capacità da parte degli infermieri di operare in maniera più indipendente. In molti Stati membri, a causa della carenza di medici, gli infermieri e le ostetriche devono svolgere attività che prima erano effettuate esclusivamente dai medici. Si teme che gli studenti che intraprendono studi infermieristici dopo solo dieci anni di formazione scolastica generale non abbiano le competenze e le conoscenze di base necessarie per iniziare una formazione che dovrebbe prepararli a soddisfare esigenze sanitarie complesse. Per questa ragione, un'opzione sarebbe quella di esigere che gli Stati membri autorizzino l'accesso ai corsi di formazione per infermieri unicamente ai candidati che abbiano seguito almeno dodici anni di formazione scolastica generale (lo stesso principio dovrebbe applicarsi alla formazione in ostetricia nel quadro della "possibilità I"). Sono già molti gli Stati membri che applicano questo requisito. L'altra opzione sarebbe quella di mantenere lo *status quo*.

**Domanda 20:** quale delle opzioni summenzionate preferite?

**Opzione 1:** mantenere il requisito di dieci anni di formazione scolastica generale.

**Opzione 2:** portare il requisito a dodici anni di formazione scolastica generale.

#### 4.5. Farmacisti

Il ruolo tradizionale dei farmacisti sta cambiando, passando dalla semplice fornitura di medicinali ad un coinvolgimento più diretto con i pazienti, per cui il farmacista dispensa consigli e informazioni e, all'occorrenza, riesamina, controlla e adatta la terapia. Il ruolo delle farmacie aperte al pubblico sta diventando sempre più importante. Molte parti interessate suggeriscono di ampliare l'elenco delle attività professionali che un farmacista è autorizzato a svolgere negli Stati membri, riportato all'articolo 45, paragrafo 2, della direttiva, in modo tale da rispecchiare questi cambiamenti. Il più delle volte, le parti interessate richiedono l'inclusione di nuove attività professionali, come l'"assistenza farmaceutica", la "farmacia aperta al pubblico" e la "farmacovigilanza". Inoltre, propongono che la direttiva (il vigente articolo 44, paragrafo 2, lettera b)) definisca un periodo obbligatorio di formazione pratica di sei mesi al termine della formazione universitaria, volto a fornire una preparazione adeguata ai futuri farmacisti.

Un'altra questione è capire se gli Stati membri debbano essere autorizzati a impedire ai farmacisti qualificati, che hanno ottenuto le proprie qualifiche in un altro Stato membro, di aprire nuove farmacie. L'articolo 21, paragrafo 4, della direttiva consente attualmente agli Stati membri di non procedere al riconoscimento automatico delle qualifiche di un farmacista

per l'apertura o la gestione di nuove farmacie, incluse quelle aperte da meno di tre anni. Questo aspetto contrasta con il principio generale del riconoscimento automatico e rappresenta una discriminazione a carico dei farmacisti dell'UE. La discriminazione ai danni dei cittadini dell'UE provenienti da altri Stati membri non è compatibile con il mercato unico. L'Irlanda ha già rinunciato all'applicazione di questa deroga e il Regno Unito intende rinunciarvi entro l'estate. Si propone di abolire questa disposizione per promuovere la libera circolazione dei farmacisti e dare piena efficacia al principio del riconoscimento automatico. In ogni caso, l'articolo 61 della direttiva consente già alcune deroghe in presenza di esigenze reali.

**Domanda 21:** siete favorevoli all'ampliamento dell'elenco delle attività dei farmacisti? Siete d'accordo con la proposta di aggiungere il requisito relativo alla formazione di sei mesi, come illustrato in precedenza? Siete favorevoli all'abolizione dell'articolo 21, paragrafo 4, della direttiva? (Si prega di addurre argomentazioni specifiche favorevoli o contrarie a questo approccio).

#### 4.6. Architetti

In molti Stati membri le università offrono programmi di studio in architettura della durata di almeno cinque anni. La direttiva non pone ostacoli a questa tendenza: il requisito di quattro anni di formazione accademica per gli architetti, definito all'articolo 46 della direttiva, è un requisito minimo e consente agli Stati membri e alle università di applicare standard più elevati per la formazione dei futuri architetti. Tuttavia, le organizzazioni professionali degli architetti suggeriscono che la durata minima della formazione indicata dalla direttiva potrebbe passare da quattro a cinque anni, in modo tale da rispecchiare l'evoluzione della professione.

La proposta di armonizzazione del requisito dei cinque anni a livello UE solleva problemi piuttosto complessi. In primo luogo, la Commissione non è in grado di confermare quale dei diplomi già pubblicati nella direttiva, in quanto conformi alle vigenti disposizioni, sancisca una formazione della durata di cinque anni. Di conseguenza, per armonizzare la durata minima di formazione fissandola a cinque anni occorrerebbe creare un sistema di diritti acquisiti per gli architetti che hanno (o avranno) iniziato la propria formazione prima dell'entrata in vigore della direttiva modernizzata nel 2012/2013, in aggiunta al sistema di diritti acquisiti già esistente per gli architetti formati prima dell'entrata in vigore della prima direttiva sugli architetti del 1985 (cfr. articolo 49 della direttiva 2005/36/CE, in combinato disposto con l'allegato VI).

In secondo luogo, questa soluzione limiterebbe fortemente la flessibilità, senza però risolvere un altro problema reale connesso alla mobilità: in che modo tenere conto dei tirocini professionali, un aspetto della formazione in architettura che è già riconosciuto in molti Stati membri come un elemento fondamentale della formazione degli architetti?

Considerando il contesto, sembrano esservi due opzioni:

**la prima opzione** sarebbe quella di mantenere il requisito attuale di quattro anni;

**la seconda** consisterebbe nell'avvicinare le disposizioni della direttiva alla situazione vigente attualmente in gran parte degli Stati membri, concedendo al tempo stesso una certa flessibilità a ciascuno di essi: per poter beneficiare del riconoscimento automatico, gli architetti dovrebbero dimostrare una formazione accademica di almeno cinque anni, seguita da minimo un anno di tirocinio, oppure una formazione accademica di almeno quattro anni, seguita da un minimo di due anni di tirocinio. Ne consegue che, per diventare un architetto pienamente qualificato nell'Unione europea, sarebbero necessari un minimo di sei anni, tirocinio incluso.

**Domanda 22:** quale delle due opzioni summenzionate preferite?

**Opzione 1:** mantenere l'attuale requisito di una formazione universitaria di almeno quattro anni.

**Opzione 2:** completare l'attuale requisito di una formazione universitaria di almeno quattro anni con un tirocinio di due anni. In alternativa, gli architetti otterrebbero il riconoscimento automatico anche dopo aver completato una formazione accademica di cinque anni, seguita da almeno un anno di tirocinio.

#### **4.7. Riconoscimento automatico nei settori dell'artigianato, del commercio e dell'industria**

Nei settori dell'artigianato, del commercio e dell'industria, il riconoscimento automatico è subordinato a due condizioni: 1) un determinato numero di anni di esperienza, che varia in base all'attività e 2) una chiara identificazione dell'attività professionale, in base all'allegato IV della direttiva. Per quanto riguarda la prima condizione, la valutazione ha mostrato che non vi è alcuna ragione per cambiare il numero minimo di anni di esperienza richiesti. Con riferimento alla seconda, è sempre più diffusa l'opinione che l'allegato IV, nella sua forma attuale, non consenta sempre di individuare in maniera chiara una professione sulla base delle attività elencate. Attualmente, l'allegato IV fa riferimento alla classificazione internazionale tipo, per industrie, di tutti i rami di attività economica (ISIC)<sup>32</sup>, nella versione risalente al periodo compreso tra gli anni '50 e '60 e non a quella più recente.

Un'opzione sarebbe quella di prendere a riferimento la stessa classificazione ISIC, ma nella sua ultima revisione del 2008, che include un elenco più dettagliato delle attività. Visti i rapidi progressi tecnologici, è molto importante definire e aggiornare le qualifiche e le professioni corrispondenti. In alternativa, molte parti in causa hanno anche proposto il vocabolario comune dell'UE per gli appalti pubblici<sup>33</sup>, aggiornato regolarmente, e la classificazione internazionale tipo delle professioni (ISCO)<sup>34</sup>, nella versione rivista nel 2008.

La direttiva modernizzata dovrebbe mantenere il principio del riconoscimento automatico per le professioni nei settori dell'artigianato, del commercio e dell'industria, ma la classificazione delle attività stesse potrebbe essere realizzata in un secondo momento, attingendo ai risultati dello studio.

**Domanda 23:** quale delle seguenti opzioni preferite?

**Opzione 1:** modernizzazione immediata, sostituendo la classificazione ISIC del 1958 con quella del 2008.

**Opzione 2:** modernizzazione immediata, sostituendo l'allegato IV con il vocabolario comune utilizzato nel settore degli appalti pubblici.

<sup>32</sup> Nomenclatura adottata dalle Nazioni Unite nel 1948 e rivista nel 1958, 1968, 1989 e 2006 (l'ultima revisione è stata pubblicata nel 2008).

<sup>33</sup> Cfr. regolamento (CE) n. 2195/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 novembre 2002, relativo al vocabolario comune per gli appalti pubblici (CPV) (GU L 340 del 16.12.2002, pag. 1), modificato da ultimo nel 2009, disponibile al seguente indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:340:0001:0001:IT:PDF>.

<sup>34</sup> Classificazione adottata dall'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), disponibile al seguente indirizzo internet: <http://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/isco/index.htm>.

**Opzione 3:** modernizzazione immediata, sostituendo l'allegato IV con la nomenclatura ISCO nella sua versione rivista del 2008.

**Opzione 4:** modernizzazione in due fasi: confermare, nella direttiva modernizzata, che il riconoscimento automatico continua a trovare applicazione per le attività nei settori dell'artigianato, del commercio e dell'industria. Le attività correlate continuano a seguire le disposizioni indicate all'allegato IV fino al 2014, data in cui un atto delegato dovrebbe definire un nuovo elenco di attività. L'elenco di attività dovrebbe basarsi su una delle classificazioni presentate alle opzioni 1, 2 o 3.

#### 4.8. Qualifiche rilasciate da un paese terzo

La direttiva sulle qualifiche professionali si applica, in sostanza, ai cittadini dell'UE in possesso di qualifiche acquisite in uno Stato membro dell'Unione europea. In realtà, essa riguarda anche i cittadini dell'UE in possesso di qualifiche ottenute al di fuori dell'Unione europea (ad esempio, un diploma conseguito in Canada o in Cina).

La direttiva si applica ai cittadini dell'UE che hanno conseguito la qualifica iniziale in un paese terzo, se detta qualifica è già stata riconosciuta in uno Stato membro e se il cittadino dell'UE ha maturato tre anni di esperienza professionale nello stesso Stato membro. L'articolo 3, paragrafo 3, facilita la libera circolazione dei cittadini dell'UE che si trovano in tale situazione: in caso di trasferimento in un altro Stato membro, essi possono pertanto beneficiare di tutte le garanzie procedurali in base al cosiddetto sistema generale (come, ad esempio, una decisione rapida e motivata relativa al riconoscimento della qualifica). In sintesi, con tre anni di esperienza professionale effettiva e lecita in uno Stato membro, la qualifica iniziale rilasciata da un paese terzo viene considerata come se fosse stata acquisita in uno Stato membro.

In realtà, la direttiva contiene anche alcune garanzie in relazione ai requisiti minimi di formazione, già armonizzati a livello europeo (per determinate figure professionali sanitarie e per gli architetti). Conformemente all'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva, gli Stati membri non dovrebbero accettare qualifiche di cittadini dell'UE rilasciate da un paese terzo qualora il livello della qualifica non soddisfi i requisiti minimi definiti per le qualifiche conseguite nell'UE. Gli Stati membri dovrebbero evitare di causare l'esodo di lavoratori qualificati da paesi non UE<sup>35</sup>.

Rimane anzitutto da capire se la carenza generale di lavoratori qualificati richieda un adeguamento delle disposizioni summenzionate. Tali adattamenti andrebbero innanzitutto a favore dei cittadini dell'UE, ma potrebbero anche ripercuotersi su alcuni cittadini di paesi terzi che beneficiano dei diritti attribuiti dalla normativa europea: i familiari di cittadini dell'UE<sup>36</sup>, i soggiornanti di lungo periodo<sup>37</sup>, i rifugiati<sup>38</sup> e i titolari di carta blu<sup>39</sup> vengono trattati allo stesso modo dei cittadini dell'UE in relazione al riconoscimento delle qualifiche professionali (sebbene i relativi strumenti legislativi non siano vincolanti per tutti gli Stati membri dell'Unione europea). Tali adeguamenti andrebbero a rafforzare la politica

---

<sup>35</sup> A tale proposito, occorre tener conto del codice di condotta mondiale sul reclutamento del personale sanitario dell'OMS.

<sup>36</sup> Direttiva 2004/38/CE.

<sup>37</sup> Direttiva 2003/109/CE.

<sup>38</sup> Direttiva 2009/50/CE.

<sup>39</sup> Direttiva 2004/83/CE.

dell'Unione europea intesa ad accrescere la mobilità anche nel contesto della politica europea di vicinato riveduta.

**Domanda 24:**

ritenete necessario apportare modifiche al trattamento dei cittadini dell'UE in possesso di qualifiche rilasciate da un paese terzo ai sensi della direttiva, ad esempio riducendo la norma dei tre anni di cui all'articolo 3, paragrafo 3? Sareste favorevoli a tali modifiche anche per i cittadini di paesi terzi, tra cui quelli che rientrano nel campo di applicazione della politica europea di vicinato, che beneficiano della clausola di pari trattamento conformemente alla normativa europea in materia? (Si prega di addurre argomentazioni specifiche favorevoli o contrarie a questo approccio).

**5. COME RISPONDERE AL LIBRO VERDE**

La Commissione invita tutte le parti interessate a inviare i propri contributi entro il 20 settembre 2011, preferibilmente via e-mail, al seguente indirizzo:

DG Mercato interno e servizi, unità E-4 "Libera circolazione dei professionisti"

E-mail: [MARKT-PQ-EVALUATION@ec.europa.eu](mailto:MARKT-PQ-EVALUATION@ec.europa.eu)

Indirizzo postale: Commissione europea

Direzione generale del Mercato interno, unità E-4

Rue de Spa 2

Ufficio 06/014

1049 Bruxelles

Belgio

I contributi non devono necessariamente riguardare tutte le domande formulate nel presente Libro verde, ma possono essere limitati alle domande di interesse personale. Si prega di indicare chiaramente le domande a cui si riferiscono i propri contributi. Ove possibile, si prega di fornire argomentazioni specifiche favorevoli o contrarie alle opinioni e agli approcci presentati nel documento.

Tutti i contributi saranno pubblicati sul sito internet della DG Mercato interno e servizi, salvo diversamente specificato dall'autore. Per informazioni sul trattamento dei dati personali e dei contributi, vi invitiamo a leggere l'informativa specifica sul trattamento dei dati personali allegata al presente Libro verde.





## **Risoluzione del Parlamento europeo del 15 novembre 2011 sull'attuazione della direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali (2005/36/CE) (2011/2024(INI))**

*Il Parlamento europeo,*

- vista la direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali<sup>(1)</sup>,
- vista la sua risoluzione del 19 febbraio 2009 sull'istituzione di una tessera professionale europea per i prestatori di servizi<sup>(2)</sup>,
- vista la sentenza della Corte di giustizia del 19 gennaio 2006 nella causa C-330/03, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (Raccolta 2006),
- vista la relazione 2010 sulla cittadinanza dell'Unione – «Eliminare gli ostacoli all'esercizio dei diritti dei cittadini dell'Unione» (COM(2010)0603),
- vista la consultazione pubblica lanciata dalla Commissione europea nel marzo 2011 sulla direttiva 2005/36/CE,
- vista la comunicazione della Commissione del 3 marzo 2010 dal titolo «Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva» (COM(2010)2020),
- vista la relazione di Mario Monti del 9 maggio 2010 destinata alla Commissione, intitolata «Una nuova strategia per il mercato unico»,
- vista l'audizione che ha svolto con i parlamenti nazionali il 26 ottobre 2010 sul recepimento e l'applicazione della direttiva 2005/35/CE,
- visto lo studio che ha commissionato sul riconoscimento delle qualifiche professionali (PE 447.514),
- vista la comunicazione della Commissione del 27 ottobre 2010, intitolata «Verso un atto per il mercato unico. Per un'economia sociale di mercato altamente competitiva» (COM(2010)0608),
- vista la relazione annuale SOLVIT del 2010 sullo sviluppo e i risultati della rete SOLVIT nello stesso anno,
- vista la sua risoluzione del 6 aprile 2011 sul mercato unico per gli europei<sup>(3)</sup>,
- vista la comunicazione della Commissione del 13 aprile 2011 intitolata «L'Atto per il mercato unico – Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia – »Insieme per una nuova crescita" (COM(2011)0206),
- visto il Libro verde della Commissione del 22 giugno 2011 dal titolo «Modernizzare la direttiva sulle qualifiche professionali» (COM(2011)0367),
- visto il documento di lavoro della Commissione del 5 luglio 2011 sulla sintesi delle risposte alla consultazione pubblica sulla modernizzazione della direttiva sulle qualifiche professionali<sup>(4)</sup>,
- visto il documento di lavoro della Commissione del 5 luglio 2011 sulla valutazione della direttiva relativa alle qualifiche professionali<sup>(5)</sup>,

- visti l'articolo 48 e l'articolo 119, paragrafo 2, del suo regolamento,
  - visti la relazione della commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori e i pareri della commissione per l'occupazione e gli affari sociali e della commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare (A7-0373/2011),
- A. considerando che i cambiamenti demografici renderanno sempre più importante la mobilità dei professionisti all'interno dell'Unione europea;
- B. considerando che i mercati del lavoro in evoluzione richiedono una maggiore trasparenza, semplificazione e flessibilità in materia di norme relative al riconoscimento delle qualifiche professionali;
- C. considerando che la mobilità professionale è un fattore chiave ai fini dello sviluppo economico e di una ripresa economica sostenibile;
- D. considerando che, stando alle ricerche del Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (Cedefop), la domanda di lavoratori altamente qualificati dovrebbe aumentare di oltre 16 milioni di posti di lavoro nell'Unione europea entro il 2020;
- E. considerando che il diritto di trovare lavoro o di prestare servizi in un altro Stato membro è un diritto fondamentale previsto dai trattati e costituisce un esempio concreto di come i cittadini possano beneficiare del mercato unico;
- F. considerando che la libera circolazione delle persone nell'UE e il diritto al riconoscimento dei meriti e delle competenze professionali saranno possibili soltanto quando si ridurranno al minimo le barriere invisibili esistenti e scompariranno alcune norme nazionali che oggi ostacolano in modo sproporzionato l'esercizio del diritto a lavori qualificati;
- G. considerando che garantire che il sistema di riconoscimento delle qualifiche professionali sia progettato nel miglior modo possibile è un prerequisito per permettere a tutti di godere appieno dei benefici della libera circolazione;
- H. considerando che l'Atto per il mercato unico pone l'accento sul fatto che modernizzare il sistema di riconoscimento delle qualifiche professionali è fondamentale per migliorare la crescita economica e rafforzare la fiducia dei professionisti e del pubblico;
- I. considerando che una delle principali cause delle difficoltà di riconoscimento dei titoli accademici o delle qualifiche professionali è la mancanza di fiducia nei criteri di accreditamento e nei certificati accademici del paese d'origine e che è quindi urgente adottare misure per il riconoscimento automatico, eliminando gli ostacoli formali nazionali al riconoscimento e i pregiudizi;
- J. considerando che, dal 2007, si sono avute circa 100.000 decisioni di riconoscimento a norma della direttiva, che hanno consentito la mobilità di 85.000 professionisti<sup>(6)</sup> ;
- K. considerando che, tra le professioni regolamentate dell'UE, la categoria degli operatori sanitari è quella a maggiore mobilità, e che, tra il 2007 e il 2010, si è avuto il riconoscimento di circa 57.200 medici, infermieri, dentisti, farmacisti, ostetriche e veterinari;
- L. considerando che esiste tuttora un divario tra le aspettative dei cittadini e la realtà, essendo oltre il 16% dei casi SOLVIT del 2010 attinente al riconoscimento delle qualifiche professionali<sup>(7)</sup> ;
- M. considerando che è difficile identificare l'autorità competente per il riconoscimento delle

qualifiche professionali, le cui procedure sono complesse;

N. considerando che, ai sensi della direttiva sull'applicazione dei diritti dei pazienti nell'assistenza sanitaria transfrontaliera, gli Stati membri di cura provvedono affinché le informazioni sul diritto di esercizio dei professionisti della sanità iscritti nei registri nazionali o locali e stabiliti nel loro territorio siano messe a disposizione delle autorità di altri Stati membri attraverso uno scambio di informazioni nel quadro del Sistema di informazione del mercato interno (IMI);

O. considerando che nel 2010 i casi SOLVIT relativi alle qualifiche professionali ammontavano a 220 e che oltre due terzi di essi si riferivano a soli quattro Stati membri;

P. considerando che la direttiva 2005/36/CE consolida norme enunciate in 15 precedenti direttive adottate dagli anni Sessanta in poi;

Q. considerando che la direttiva 2005/36/CE non è stata recepita tempestivamente da tutti gli Stati membri ed è stata pienamente attuata ben tre anni dopo la scadenza iniziale;

R. considerando che la corretta applicazione della presente direttiva rafforzerebbe la dimensione umana del mercato unico;

S. considerando che l'introduzione di una tessera professionale europea potrebbe semplificare e accelerare il processo di riconoscimento delle qualifiche professionali;

### ***Semplificazione per i cittadini***

1. ritiene che la libera circolazione di un numero crescente di persone e lavoratori altamente qualificati sia uno dei vantaggi fondamentali della cooperazione europea e di un mercato interno competitivo nonché un importante fattore di sviluppo delle economie dell'UE e un diritto di cui gode ogni cittadino UE; è fermamente convinto che occorra rafforzare la mobilità dei cittadini europei e che sia necessario eliminare gli ostacoli indiretti, purché si consegua un equilibrio tra la mobilità e la qualità delle qualifiche professionali;

2. incoraggia tutte le iniziative intese a facilitare la mobilità transfrontaliera, quale strumento per un efficace funzionamento dei mercati del lavoro e quale mezzo per stimolare la crescita economica e la competitività all'interno dell'Unione europea; prende atto dell'esigenza di modernizzare la direttiva 2005/36/CE, al fine di garantire un quadro giuridico chiaro e solido;

3. invita la Commissione e gli Stati membri a promuovere ulteriormente la mobilità dei professionisti; sostiene che il numero relativamente basso di professionisti mobili è motivo di preoccupazione e suggerisce la messa a punto di strategie per affrontare questo problema; sottolinea il risultato della recente indagine Eurobarometro secondo cui oltre il 50% dei giovani in Europa è disposto o interessato a lavorare all'estero<sup>(8)</sup> ;

4. invita gli Stati membri a promuovere i benefici della direttiva tra i cittadini e i professionisti;

5. ritiene che il dialogo tra le parti interessate allo scopo di aggiornare regolarmente i requisiti per la formazione iniziale, il riconoscimento delle esperienze e la formazione professionale continua svolga un ruolo essenziale per l'armonizzazione della formazione; reputa altresì che la creazione di un «28esimo regime», sovrapposto ai sistemi nazionali, non risolva in modo chiaro e soddisfacente la questione delle differenze di formazione;

6. segnala che il principio di accesso parziale è giudicato sfavorevolmente da una larga maggioranza di quanti hanno risposto alla consultazione pubblica della Commissione, oltre a essere difficile da controllare sul piano pratico; rileva che il principio di accesso parziale potrebbe

portare beneficio solo a quelle professioni nelle quali i compiti possono essere chiaramente distinti; chiede che tale principio sia sottoposto a una valutazione approfondita e sia applicato caso per caso, ma con esclusione delle professioni regolamentate aventi implicazioni in materia di pubblica sicurezza e di sanità pubblica;

7. accoglie con favore l'esito generalmente positivo della procedura di riconoscimento; sottolinea tuttavia che il processo di riconoscimento nel quadro del sistema generale sulla base dell'esperienza professionale è eccessivamente lungo e oneroso, sia per le autorità competenti che per coloro che esercitano alcune professioni;

8. rammenta, pur segnalando l'importanza del sistema di dichiarazione preliminare, che nella consultazione pubblica della Commissione del 2011 sono state formulate numerose riserve e che le misure volte a migliorare la mobilità temporanea dei professionisti dovrebbero costituire un aspetto chiave della prossima revisione della direttiva sulle qualifiche professionali; chiede una maggiore chiarezza riguardo al concetto di prestazione di servizi su base temporanea e occasionale, tenendo conto che sarebbe impossibile elaborare una definizione atta a comprendere tutti i profili professionali e che essa metterebbe a repentaglio la sussidiarietà;

9. osserva che le autorità competenti incontrano difficoltà nell'applicare il regime di dichiarazione preliminare, poiché non esiste un approccio coerente nel valutare il carattere temporaneo e occasionale di un servizio e risulta estremamente difficile monitorare le attività dei prestatori di servizi in loco; invita la Commissione a valutare le attuali disposizioni di cui all'articolo 7 della direttiva e a fornire ulteriori chiarimenti riguardo alla giurisprudenza esistente, segnatamente per quanto riguarda le professioni rilevanti in materia di pubblica sicurezza e di sanità pubblica; invita la Commissione a presentare al Parlamento le sue conclusioni in merito;

10. sottolinea che l'articolo 7, paragrafo 4, della direttiva, il quale consente agli Stati membri di effettuare verifiche preliminari delle qualifiche per le professioni legate alla sanità e alla pubblica sicurezza non ancora coperte dal riconoscimento automatico, è considerato essenziale da un'ampia maggioranza delle parti interessate; sostiene tuttavia che, per aumentare la trasparenza, gli Stati membri dovrebbero chiarire quali le professioni sono considerate aventi implicazioni in materia di sicurezza e di sanità pubblica;

11. concorda con la Commissione che la definizione di «formazione regolamentata» è troppo restrittiva e può avere un impatto anomalo sulla mobilità temporanea dei professionisti; ritiene che la definizione dovrebbe comprendere qualsiasi formazione che permetta di esercitare una professione nello Stato membro d'origine;

12. invita la Commissione a chiarire che la dichiarazione ai fini della mobilità temporanea dovrebbe essere valida in tutto il territorio di uno Stato membro e a valutare i casi in cui sia necessaria una dichiarazione annuale;

13. chiede che i prestatori di servizi che forniscono i loro servizi esclusivamente a consumatori da essi accompagnati in altri Stati membri e che quindi non hanno contatti con i consumatori locali dello Stato membro ospitante (ad esempio guide turistiche, allenatori, personale medico che accompagna gli sportivi) siano esentati dall'obbligo di dichiarazione preliminare ai sensi dell'articolo 7; sostiene tale regola nel caso di tutti i servizi non riguardanti la sanità e la pubblica sicurezza,

14. invita la Commissione a coordinare e consolidare le varie fonti di informazioni attualmente disponibili su questioni attinenti il riconoscimento delle qualifiche professionali – tra cui i punti di contatto nazionali e le organizzazioni professionali – tramite un portale Your Europe in cui siano riportati i singoli punti di contatto disponibili attualmente nel contesto della direttiva servizi; sostiene che in tal modo ai professionisti sarà fornita un'interfaccia pubblica, nella rispettiva lingua, nella

quale riversare documentazione, accedere e stampare la propria tessera professionale e ottenere informazioni aggiornate sul processo di riconoscimento e informazioni amministrative sulla autorità competenti e gli organi professionali nonché sulla documentazione da presentare;

15. rileva che occorre migliorare il dialogo e gli scambi d'informazioni nell'ambito di ciascuna professione, nonché la cooperazione fra le autorità competenti e i punti di contatto nazionali, sia a livello nazionale che fra gli Stati membri; invita la Commissione a promuovere la creazione di reti di autorità competenti e organizzazioni professionali per le professioni più mobili, al fine di scambiare informazioni generali sulle procedure e i requisiti nazionali nel campo dell'istruzione, condividere le migliori prassi e vagliare le possibilità di rafforzare la cooperazione, ad esempio mediante piattaforme comuni; ritiene che la autorità pubbliche e le parti sociali dovrebbero avviare un dialogo strutturato sulle modalità per migliorare l'integrazione professionale dei giovani;

16. invita gli Stati membri a migliorare l'efficacia con la quale le autorità pubbliche diffondono le informazioni relative a un tempo ai diritti dei lavoratori e alle procedure di riconoscimento delle qualifiche professionali, in modo da limitare qualsiasi burocrazia dissuasiva nel quadro della promozione della mobilità;

17. invita pertanto gli Stati membri a utilizzare le moderne tecnologie di comunicazione, tra cui le banche dati e le procedure di registrazione online, onde garantire il rispetto delle scadenze previste dal sistema di riconoscimento generale e assicurare che i professionisti possano beneficiare di significativi progressi in termini di accesso alle informazioni e conoscenza delle procedure;

18. chiede l'introduzione dell'obbligo vincolante per le autorità competenti di fornire informazioni aggiornate sui contatti a tutte le altre autorità competenti di una determinata professione;

19. invita la Commissione a definire orientamenti riguardo al lasso di tempo entro il quale chi ha presentato un fascicolo completo può attendersi una decisione da parte dell'autorità competente; poiché la riduzione di questo periodo attraverso un maggiore ricorso all'IMI e l'ottimizzazione delle procedure faciliterebbe la mobilità, esorta gli Stati membri a fornire risorse sufficienti al fine di assicurare il riconoscimento professionale entro un lasso di tempo ragionevole;

20. invita gli Stati membri, le autorità competenti e la Commissione a garantire una maggiore trasparenza in modo che i richiedenti o gli interessati possano ottenere una spiegazione esauriente dei motivi del mancato riconoscimento del loro diploma o della loro qualifica professionale;

21. sostiene che l'attuale procedura per la notifica di nuovi diplomi è troppo complessa e invita la Commissione ad agevolare la notifica di nuovi diplomi e aggiornare l'allegato V della direttiva in modo più tempestivo;

22. esorta gli Stati membri, le autorità competenti e la Commissione a garantire che il riconoscimento di diplomi e certificati sia equiparato al riconoscimento delle qualifiche professionali, in modo da creare un reale mercato unico a livello europeo e internazionale, evitando di regolamentare ciò che è già stato regolamentato;

23. sottolinea che i provvedimenti di compensazione, in virtù dei quali le autorità competenti possono esigere una prova attitudinale o un tirocinio di adattamento non superiore a tre anni e che svolgono un ruolo inestimabile nel garantire la sicurezza di consumatori e pazienti, debbono essere rivisti al fine di valutarne l'idoneità e risolvere i problemi esistenti; chiede maggiori spiegazioni e una valutazione del codice di condotta per fornire assistenza alle autorità competenti;

24. chiede orientamenti non vincolanti dell'UE in materia di applicazione delle misure di compensazione, da elaborare di concerto con le autorità competenti, le organizzazioni

professionali, gli Stati membri e il Parlamento europeo;

25. sottolinea che l'esame dei livelli di qualifica a norma dell'articolo 11 è particolarmente complesso e costoso per le autorità e praticamente impossibile per i cittadini; ritiene che i cinque livelli di qualifica di cui all'articolo 11 inducono spesso a confusione con gli otto livelli del quadro europeo delle qualifiche; concorda con la Commissione che la soppressione dell'articolo 11 e degli allegati II e III implicherebbe che le autorità competenti non sarebbero più chiamate a determinare l'idoneità di un candidato in base a livelli di qualifiche predefiniti, ma potrebbero concentrarsi sull'identificazione di eventuali sostanziali differenze di formazione al fine di decidere se sono necessarie misure di compensazione; osserva quindi che la soppressione dei livelli di qualifica, compresi gli allegati II e III, semplificherebbe sensibilmente la procedura di riconoscimento;

26. sottolinea che sussistono forti disparità tra i sistemi di istruzione e formazione degli Stati membri; segnala pertanto che, per quanto riguarda la durata minima della scolarità richiesta per talune formazioni, occorre altresì contabilizzare i periodi generalmente seguiti nelle scuole professionali nel quadro di sistemi di formazione alterni;

27. invita gli Stati membri e le autorità competenti, con il sostegno della Commissione, ad avviare studi volti a stabilire una tassonomia europea delle competenze, qualifiche e professioni al fine di accertare se i titoli e le professioni corrispondono alle medesime competenze e qualifiche nei vari Stati membri e sviluppare uno strumento di analisi europeo;

28. ritiene che il codice di condotta dovrebbe avere più ampia diffusione onde garantire una più efficace attuazione della direttiva, dato che ciò promuoverebbe un'interpretazione comune delle disposizioni;

#### ***Miglioramento delle disposizioni esistenti***

29. invita la Commissione a reintrodurre le strutture per il dialogo tra gli Stati membri, le competenti autorità e gli organi professionali al fine di aggiornare con la massima regolarità, in linea con gli sviluppi scientifici e tecnici, i requisiti minimi di formazione per le professioni settoriali e l'attuale classificazione delle attività economiche sulla base dell'esperienza professionale e stabilire un meccanismo semplice per l'aggiornamento continuo dei requisiti minimi di formazione; alla luce della futura evoluzione dei processi di Bologna e di Copenaghen, sollecita la Commissione a valutare l'introduzione di un approccio basato sulle competenze, stabilendo dei requisiti minimi di formazione non solo in termini di durata, ma anche in termini di risultati dell'apprendimento;

30. esorta la Commissione a non frammentare il processo di modernizzazione del riconoscimento automatico, come proposto nel Libro verde, e ad assicurare che ogni sostanziale modifica della direttiva sia sottoposta allo scrutinio del Parlamento;

31. accoglie con favore le riforme avviate nel contesto del processo di Bologna e i benefici offerti da questo processo agli studenti europei in termini di mobilità e possibilità di occupazione; incoraggia la Commissione ad assistere gli Stati membri affinché rendano il regime europeo di trasferimento dei crediti (ECTS) più trasparente e comparabile, affinché esso divenga uno strumento necessario atto a facilitare il reciproco riconoscimento delle qualifiche e, in ultima analisi, della mobilità;

32. invita la Commissione a considerare l'importanza di uniformare i risultati dell'apprendimento e le competenze cliniche in sede di definizione dei requisiti minimi di formazione;

33. invita la Commissione a vagliare la possibilità di estendere ulteriormente il campo di



applicazione del riconoscimento automatico in futuro;

34. chiede ulteriori chiarimenti in merito alla proposta di prolungare l'istruzione generale quale requisito di ammissione alla formazione per infermiere e ostetriche;

35. chiede che sia meglio motivata la proposta di sopprimere l'articolo 21, paragrafo 4, della direttiva sulle qualifiche professionali;

36. invita gli Stati membri a effettuare una comparazione dei requisiti minimi di formazione e a procedere a scambi più regolari tra di loro e anche tra le autorità competenti, ai fini di un maggiore allineamento dei requisiti minimi di formazione;

37. segnala che la valutazione dell'applicazione della direttiva 2005/36/CE richiede la definizione di un elenco di certificati o altri titoli di qualifiche ufficiali che sono riconosciuti in uno o più Stati membri e non in altri; ritiene che detto elenco dovrebbe altresì contemplare i casi dei cittadini di uno Stato membro che hanno studiato presso l'università di un altro Stato membro e i cui diplomi non sono riconosciuti al rientro nello Stato membro d'origine;

38. sottolinea il numero considerevole di professioni regolamentate nell'Unione europea e invita gli Stati membri a riconsiderare la fondatezza della classificazione di talune professioni, al fine di accertare se i titoli e le professioni corrispondono alle medesime competenze e qualifiche nei vari Stati membri, tenendo presente che la riduzione del numero totale di professioni regolamentate nell'UE potrebbe facilitare la mobilità; rileva che tale classificazione può essere giustificata per motivi di tutela dei consumatori, in particolare per quanto riguarda le professioni sanitarie, legali e tecniche;

39. sostiene che il modo più efficace per consentire la libera circolazione dei professionisti sarebbe di ridurre il numero di professioni regolamentate nell'Unione europea; invita la Commissione a includere nella direttiva rivista un meccanismo attraverso il quale gli Stati membri possano verificare le proprie disposizioni regolamentari, eccettuate quelle relative alle professioni sanitarie, e rimuoverle qualora non fossero proporzionate;

### ***Miglioramento della pubblica sicurezza e della sanità pubblica***

40. rileva che la protezione della sicurezza di consumatori e pazienti è un obiettivo essenziale nel quadro della revisione della direttiva e che il successo della direttiva dipende ampiamente dal fatto se garantisce la mobilità salvaguardando la sicurezza; richiama l'attenzione sulla speciale condizione dei professionisti del settore sanitario;

41. sottolinea che si sono verificati gravi problemi correlati alla condotta di professionisti che hanno continuato a esercitare nell'Unione europea nonostante fossero stati sospesi o radiati;

42. chiede l'istituzione, nel quadro del sistema di informazione del mercato interno (IMI) e per le professioni che non rientrano già nel campo di applicazione della direttiva sui servizi, di un meccanismo di allerta proattivo che introduca l'obbligo di effettuare una segnalazione a tutti gli Stati membri ogniqualvolta sia adottata una misura regolamentare nei confronti della registrazione di professionisti o del loro diritto di esercitare, purché il sistema di allerta non contenga altri dati, rispetti la presunzione di innocenza e sia conforme alle regole vigenti in materia di protezione dei dati personali;

43. osserva che occorre dare ai pazienti e ai cittadini migliori garanzie del fatto che i professionisti sanitari che beneficiano del riconoscimento hanno mantenuto aggiornate le proprie competenze e conoscenze;

44. sottolinea la richiesta, da parte dei soggetti interessati, che sia posta maggiormente in rilievo la formazione professionale permanente, compreso l'apprendimento (nel corso dell'intero ciclo di vita) ufficiale, ufficioso e informale, e la necessità di valutarla; segnala che la concorrenza globale e l'orientamento verso economie basate sulla conoscenza collocano nuove sfide sul piano dello sviluppo delle qualifiche e dell'istruzione; invita pertanto la Commissione a valutare metodi di documentazione per ogni forma di apprendimento, eventualmente mediante i Passaporti europei delle competenze e il Quadro europeo delle qualifiche, come anche l'IMI, e a elaborare una tabella di comparazione sui diversi sistemi di formazione professionale permanente esistenti negli Stati membri; invita la Commissione a valutare se si possa risolvere il problema dei diversi livelli di formazione professionale permanente tra gli Stati membri mediante misure di compensazione nel caso dei professionisti del settore sanitario; incoraggia le autorità competenti a fornire informazioni in materia di formazione professionale permanente nel corso del processo di riconoscimento e a scambiare le migliori prassi in tale ambito, nonché a scambiarsi informazioni in materia di formazione professionale permanente nei settori e negli Stati membri in cui è obbligatoria;
45. sottolinea la necessità che la formazione permanente sia adeguata alle necessità del mercato del lavoro di ciascuno Stato membro, in modo da sfruttare nel miglior modo possibile le risorse di formazione per chi ha un lavoro;
46. sottolinea che un'estensione della procedura di riconoscimento per includervi le qualifiche dei paesi terzi potrebbe dare adito a violazioni del sistema sotto forma di ricerca del foro più vantaggioso («forum shopping») e sarebbe estremamente pericoloso per le autorità competenti nello Stato membro ospitante;
47. sottolinea che, per i professionisti sanitari, la capacità di comunicare con colleghi e pazienti è fondamentale al fine di evitare situazioni pericolose o potenzialmente fatali;
48. ritiene che l'articolo 53 della direttiva 2005/36/CE relativo ai requisiti linguistici debba essere chiarito, in quanto vi sono continue controversie quanto all'interpretazione di tale disposizione tra la Commissione, la Corte di giustizia europea e gli Stati membri; invita pertanto la Commissione e gli Stati membri a rivedere il regime dei requisiti linguistici per le professioni del settore sanitario, provvedendo a che le autorità competenti abbiano la flessibilità necessaria per verificare e, solo all'occorrenza, mettere alla prova le abilità tecniche e linguistiche dei professionisti nell'ambito del processo di riconoscimento; ritiene che, senza pregiudizio della capacità dei datori di lavoro di accertare essi stessi le competenze linguistiche dei professionisti nel contesto del processo di assunzione per un determinato posto, il principio della proporzionalità andrebbe tassativamente applicato in materia, cosicché i relativi test non diventino una barriera supplementare;
49. osserva che le competenze linguistiche sono fondamentali nell'agevolare l'integrazione di un professionista in un altro paese garantendo la qualità dei servizi offerti e tutelando la sicurezza di consumatori e pazienti;
50. insiste affinché, per proteggere i pazienti, gli operatori sanitari che forniscono servizi di sanità elettronica assicurino gli stessi livelli di qualità e di sicurezza garantiti per la fornitura di servizi sanitari non elettronici; va quindi chiarito che i requisiti della presente direttiva e, se del caso, requisiti supplementari, si applicano agli operatori sanitari che forniscono servizi di sanità elettronica;
51. osserva che lo sviluppo della sanità elettronica (e-health) e della teleassistenza impone a medici e infermieri, dopo la formazione, di essere in grado di gestire pazienti di nazionalità diverse; è pertanto necessario promuovere una collaborazione fra centri di formazione, ospedali e università in diversi paesi a favore dei professionisti e dei laureati chiamati ad assistere i pazienti mediante tali strumenti;



### ***Integrare i professionisti e infondere fiducia nel sistema***

52. accoglie con favore l'esito dei progetti pilota riguardanti una tessera professionale annunciati nel corso del Forum sul mercato unico di Cracovia; ribadisce che ogni tessera professionale deve essere volontaria, attestare l'esperienza accademica e professionale acquisita ed essere collegata al sistema IMI; ritiene che una tessera professionale volontaria potrebbe costituire uno strumento utile per agevolare la mobilità in alcune professioni, semplificare la procedure amministrative e migliorare la sicurezza; invita la Commissione, prima di introdurre eventuali tessere, a comprovare l'eventuale valore aggiunto ai fini del processo di riconoscimento; sottolinea che l'introduzione di eventuali tessere deve soddisfare requisiti specifici in materia di sicurezza e protezione dei dati e insiste che occorre stabilire le necessarie tutele contro gli abusi e le frodi;

53. ribadisce che, se l'UE intende ridurre le disparità nell'applicazione della direttiva 2005/35/CE sul riconoscimento delle qualifiche professionali in tutta l'UE a 27, tutti gli Stati membri debbono dimostrare una maggiore fiducia nei rispettivi sistemi;

54. sostiene l'estensione dell'IMI alle professioni che non rientrano ancora nel campo di applicazione di questo sistema di informazione, come previsto nella proposta di regolamento relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno<sup>(9)</sup> («il regolamento sull'IMI»), e alle professioni non coperte dalla direttiva 2005/36/CE;

55. chiede l'introduzione obbligatoria dell'IMI per le autorità competenti, onde agevolare la cooperazione proattiva in ambito amministrativo e semplificare le procedure di riconoscimento; ritiene che l'IMI potrebbe essere migliorato ulteriormente, ad esempio estendendone le funzioni disponibili al fine di facilitare i lavori delle autorità nazionali; invita la Commissione a introdurre strutture di accompagnamento in materia di formazione e sostegno tecnico al fine di trarre tutti i benefici possibili dal sistema;

56. chiede una maggiore mobilità dei laureati e il rispetto della sentenza emessa nella causa Morgenbesser<sup>(10)</sup>; sostiene che gli Stati membri dovrebbero incentivare i tirocini retribuiti per i laureati di altri Stati membri se questi ultimi offrono tale possibilità anche ai propri cittadini; sottolinea inoltre che l'esperienza professionale acquisita durante il tirocinio dovrebbe essere riconosciuta nello Stato membro d'origine;

57. sottolinea che il concetto di piattaforme comuni quale illustrato all'articolo 15 della direttiva all'esame non si è rivelato efficace in quanto tali piattaforme al momento non esistono; sostiene che esse sono strumenti potenzialmente utili per facilitare la mobilità e dovrebbero essere definite e controllate dai professionisti stessi; accoglie con favore l'intenzione della Commissione di migliorare questo concetto in un articolo riveduto; invita la Commissione a consentire agli Stati membri la flessibilità necessaria per scegliere se partecipare o meno a eventuali piattaforme comuni e a valutare la proposta di ridurre la soglia per la partecipazione degli Stati membri;

58. osserva che l'introduzione di eventuali piattaforme comuni dovrebbe essere subordinata a una prova del mercato interno e soggetta al controllo parlamentare;

59. sottolinea che la presente direttiva dovrebbe integrare la protezione dei dati, conformemente alla direttiva 95/46/CE, e che le revisioni di quest'ultima dovrebbero includere anche gli sviluppi in materia di disposizioni di protezione dei dati; rileva che dovrebbero essere disponibili informazioni aggiornate per quanto riguarda l'autorità competente responsabile della gestione dei dati e chiare politiche in materia di conservazione e utilizzazione dei dati di un professionista, nonché orientamenti per la correzione di informazioni erranee;

60. osserva che i negoziati tra l'Unione europea e la Svizzera hanno condotto a un accordo riguardante la modifica dell'allegato III dell'accordo tra la Comunità europea e i suoi Stati membri

da una parte, e la Confederazione svizzera, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone, in modo da includere la direttiva 2005/36/CE; osserva che l'accordo prevede l'applicazione provvisoria della maggior parte della direttiva, ad eccezione del titolo II, che richiede adeguamenti in Svizzera, e che la decisione del Consiglio riguardo all'accordo summenzionato decadrà qualora la Svizzera non notificherà il completamento delle sue procedure interne per l'esecuzione della decisione entro 24 mesi dall'adozione della decisione; si impegna a seguire da presso gli sviluppi in materia;

61. invita la Commissione a garantire il recepimento di tutte le direttive rivedute entro la scadenza prevista; esorta gli Stati membri ad accordare alla direttiva la dovuta priorità;

o  
o o

62. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione.

(1) GU L 255 del 30.9.2005, pag. 22.

(2) GU C 76 E del 25.3.2010, pag. 42.

(3) Testi approvati, **P7\_TA(2011)0145**.

(4) [http://ec.europa.eu/internal\\_market/qualifications/docs/news/20110706-summary-replies-public-consultation-pdq\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/news/20110706-summary-replies-public-consultation-pdq_en.pdf).

(5) [http://ec.europa.eu/internal\\_market/qualifications/docs/news/20110706-evaluation-directive-200536ec\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/news/20110706-evaluation-directive-200536ec_en.pdf).

(6) Commissione europea, «Valutazione della direttiva sulle qualifiche professionali», Bruxelles, 5 luglio 2011.

(7) Relazione annuale SOLVIT del 2010 della DG MARKT della Commissione europea sullo sviluppo e i risultati della rete SOLVIT nel 2010 (2011).

(8) Commissione europea - Eurobarometro Flash: «Youth on the Move: Analytical Report», maggio 2011.

(9) Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno («il regolamento sull'IMI»), (**COM(2011)0522**).

(10) Sentenza della Corte di giustizia del 13 novembre 2003 nella causa C-313/01, Morgenbesser, pag. I-13467.

Risoluzione del Parlamento europeo del 15 novembre 2011 sul gioco d'azzardo on line nel mercato interno (2011/2084(INI))

*Il Parlamento europeo,*

- vista la comunicazione della Commissione, del 24 marzo 2011, intitolata «Libro verde sul gioco d'azzardo on line nel mercato interno» (COM(2011)0128),
- visti gli articoli 51, 52 e 56 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea,
- visto il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al trattato sul funzionamento dell'Unione europea,
- vista la pertinente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea<sup>(1)</sup>,
- viste le conclusioni del Consiglio, del 10 dicembre 2010, sul quadro relativo ai giochi d'azzardo e alle scommesse negli Stati membri dell'Unione europea, e le relazioni delle presidenze del Consiglio francese, svedese, spagnola e ungherese sui progressi realizzati in tale ambito,
- vista la sua risoluzione del 10 marzo 2009 sull'integrità del gioco d'azzardo<sup>(2)</sup>,
- vista la sua risoluzione dell'8 maggio 2008 sul Libro bianco sullo sport<sup>(3)</sup>,
- vista la direttiva 2010/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2010, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi<sup>(4)</sup>,
- vista la direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno e che modifica la direttiva 84/450/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>(5)</sup>,
- vista la direttiva 97/7/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 1997, riguardante la protezione dei consumatori in materia di contratti a distanza<sup>(6)</sup>,
- vista la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2005, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo<sup>(7)</sup>,
- vista la comunicazione della Commissione, del 6 giugno 2011, intitolata «La lotta contro la corruzione nell'UE» (COM(2011)0308),
- vista la direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati<sup>(8)</sup>,
- vista la direttiva 2002/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 2002, relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche<sup>(9)</sup>,
- vista la comunicazione della Commissione, del 18 gennaio 2011, intitolata «Sviluppare la dimensione europea dello sport» (COM(2011)0012),

- vista la direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto<sup>(10)</sup>,
- vista la direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno<sup>(11)</sup>,
- vista la direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2000, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno<sup>(12)</sup>,
- visto l'articolo 48 del suo regolamento,
- visti la relazione della commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori e i pareri della commissione per i problemi economici e monetari e della commissione giuridica (A7-0342/2011),

A. considerando che, da un lato, il settore del gioco d'azzardo on line continua a crescere e in certa misura sfugge al controllo dei governi nazionali dei paesi in cui i servizi in questione sono offerti ai cittadini, e che, dall'altro, esso costituisce un mercato diverso dagli altri in virtù dei rischi che comporta in termini di tutela dei consumatori e di lotta alla criminalità organizzata;

B. considerando che, in applicazione del principio di sussidiarietà, il gioco d'azzardo on line non è disciplinato da specifici atti normativi a livello di UE;

C. considerando che ai servizi di gioco d'azzardo è applicabile una serie di atti dell'UE che comprende la direttiva sui servizi di media audiovisivi, la direttiva sulle pratiche commerciali sleali, la direttiva sulle vendite a distanza, la direttiva sul riciclaggio dei proventi di attività criminose, la direttiva sulla protezione dei dati personali, la direttiva relativa alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche e la direttiva relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto;

D. considerando che la regolamentazione del settore del gioco d'azzardo varia a seconda degli Stati membri e che tale circostanza ostacola non soltanto l'offerta di servizi legali a livello transfrontaliero da parte degli operatori autorizzati ma anche la protezione dei consumatori e la lotta al gioco d'azzardo on line illegale nonché alla criminalità a esso potenzialmente associata a livello di UE da parte delle autorità di regolamentazione;

E. considerando l'elevato valore aggiunto di un approccio paneuropeo in materia di lotta alla criminalità e alla frode, in particolare per quanto concerne la tutela dell'integrità dello sport nonché la protezione dei giocatori e dei consumatori;

F. considerando che l'articolo 56 del TFUE sancisce la libera prestazione dei servizi ma che, alla luce delle sue intrinseche peculiarità, il gioco d'azzardo on line è escluso dall'ambito di applicazione delle direttive sul commercio elettronico, sui servizi e sui diritti dei consumatori;

G. considerando che, nonostante la Corte di giustizia abbia chiarito una serie di importanti questioni giuridiche correlate al gioco d'azzardo on line nell'UE, permane una mancanza di certezza del diritto in merito a diverse altre questioni che possono essere risolte solo a livello politico; considerando inoltre che tale incertezza giuridica ha portato a un considerevole aumento dell'offerta illegale di gioco d'azzardo e quindi degli elevati rischi a essa associati;

H. considerando che il gioco d'azzardo on line, se non opportunamente regolamentato, può comportare un maggiore rischio di dipendenza rispetto al gioco d'azzardo tradizionale, che richiede la presenza fisica del giocatore, anche in virtù dell'accesso agevolato e dell'assenza di controllo sociale;

I. considerando che è necessario non solo educare, informando circa i potenziali rischi del gioco d'azzardo on line, ma anche difendere i consumatori dai pericoli che tale attività ludica comporta, con particolare riferimento alla dipendenza, alle frodi, alle truffe e al gioco d'azzardo minorile;

J. considerando che il gioco d'azzardo rappresenta una fonte di entrate importante che gran parte degli Stati membri utilizza per finanziare servizi di pubblica utilità ovvero a scopo benefico, ad esempio per lo sport;

K. considerando che è fondamentale tutelare l'integrità dello sport intensificando la lotta alla corruzione e al fenomeno delle partite truccate;

L. considerando che, in vista del conseguimento degli obiettivi citati, è indispensabile introdurre non solo meccanismi di controllo delle competizioni sportive e dei flussi finanziari ma anche meccanismi di sorveglianza comuni a livello di UE;

M. considerando che è altresì fondamentale una cooperazione su scala internazionale tra le varie parti interessate (istituzioni, federazioni sportive, operatori di scommesse) in un'ottica di scambio di buone prassi;

1. plaude all'iniziativa della Commissione di lanciare una consultazione pubblica, nel quadro del Libro verde sul gioco d'azzardo e le scommesse on line, in quanto provvedimento che agevolerà una riflessione pragmatica e realistica sul futuro del settore in questione in Europa;

2. plaude al chiarimento con cui la Commissione ha precisato che il processo politico avviato dal Libro verde non è in alcun modo finalizzato alla deregolamentazione/liberalizzazione del gioco d'azzardo on line;

3. rammenta la crescente importanza economica del settore del gioco d'azzardo online, i cui proventi annuali nel 2008 hanno superato i 6 miliardi di EUR, ovvero il 45% del mercato mondiale; concorda con la Corte di giustizia dell'Unione europea nel ritenere che si tratti di un'attività economica con caratteristiche peculiari; ricorda che lo sviluppo del settore comporta anche un aumento dei costi sociali connessi al gioco compulsivo e alle pratiche illegali;

4. ritiene che una disciplina efficiente del settore del gioco d'azzardo on line dovrebbe, in particolare:

- a) convogliare la naturale propensione al gioco della popolazione,
- b) contrastare il settore del gioco d'azzardo illegale,
- c) assicurare un'efficace protezione dei giocatori, con particolare riferimento alle categorie vulnerabili, segnatamente i minorenni,
- d) prevenire il rischio di dipendenza dal gioco d'azzardo,
- e) assicurare che il gioco d'azzardo si svolga in modo regolare, equo, responsabile e trasparente,
- f) garantire la promozione di azioni concrete volte a garantire l'integrità delle competizioni sportive,
- g) assicurare che una parte delle somme scommesse sia destinata al finanziamento di organismi sportivi o ippici, e
- h) assicurare che il gioco rimanga esente da criminalità, frodi e qualsiasi forma di riciclaggio di denaro;

5. ritiene che una regolamentazione come quella descritta sia potenzialmente in grado di garantire non solo l'attrattività delle competizioni sportive per i consumatori e per il pubblico ma anche il mantenimento della credibilità dei risultati sportivi e del prestigio di cui godono le gare;

6. mette in rilievo la posizione della Corte di giustizia dell'Unione europea<sup>(13)</sup> secondo cui Internet è semplicemente un canale per l'offerta di giochi di alea dotato di tecnologie sofisticate che possono essere impiegate per la protezione dei consumatori e per il mantenimento dell'ordine pubblico lasciando impregiudicata la facoltà degli Stati membri di definire l'approccio nazionale in materia di regolamentazione del gioco d'azzardo e quindi di limitare o vietare l'offerta di determinati servizi ai consumatori;

### ***Principio di sussidiarietà e valore aggiunto europeo***

7. sottolinea che, alla luce delle diverse tradizioni e culture presenti negli Stati membri, a qualsiasi regolamentazione del settore del gioco d'azzardo si applica, in quanto criterio fondamentale, il principio di sussidiarietà inteso come «sussidiarietà attiva», che comporta la cooperazione tra le amministrazioni nazionali; è tuttavia del parere che detto principio implichi il rispetto delle norme del mercato interno che risultino applicabili in base alla sentenza della Corte di giustizia in materia di gioco d'azzardo;

8. ritiene che un'offerta interessante e ben regolamentata di servizi di gioco d'azzardo, sia on line che tramite i canali tradizionali in cui è prevista la presenza fisica del giocatore, sia essenziale per evitare che i consumatori si rivolgano a operatori che non soddisfano i requisiti nazionali in materia di concessione delle licenze;

9. respinge pertanto qualunque ipotesi relativa all'introduzione di un atto normativo europeo che armonizzi la disciplina dell'intero settore del gioco d'azzardo; ritiene tuttavia che in taluni ambiti un approccio coordinato a livello europeo, complementare rispetto alla regolamentazione nazionale, possa rappresentare un chiaro valore aggiunto alla luce della natura transfrontaliera dei servizi di gioco d'azzardo on line;

10. riconosce la libertà accordata agli Stati membri in materia di organizzazione del gioco d'azzardo seppur nel rispetto dei fondamentali principi di non discriminazione e di proporzionalità sanciti dal TUE; rispetta, in tale contesto, la decisione di alcuni Stati membri di vietare il gioco d'azzardo on line, nella sua totalità o limitatamente a determinati tipi, ovvero di mantenere monopoli statali nel settore, secondo quanto stabilito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, a condizione che detti Stati membri adottino un approccio coerente;

11. rileva che la Corte di giustizia dell'Unione europea ha ammesso in diverse sentenze che la concessione di diritti esclusivi a singoli operatori sottoposti al rigoroso controllo dell'autorità pubblica potrebbe portare a una miglior tutela dei consumatori dalle frodi e a una maggiore efficacia della lotta alla criminalità legata al settore del gioco d'azzardo on line;

12. sottolinea che il gioco d'azzardo on line rappresenta un particolare tipo di attività economica che sfugge alla piena applicazione delle norme del mercato interno, in particolare quelle sulla libertà di stabilimento e sulla libera prestazione dei servizi; riconosce tuttavia che la costante giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea sottolinea la necessità di effettuare e applicare controlli nazionali in maniera sistematica, proporzionata e non discriminatoria;

13. sottolinea, da un lato, la necessità per i fornitori di gioco d'azzardo on line di osservare in ogni caso la legislazione nazionale dei paesi in cui sono disponibili i giochi in questione e, dall'altro, l'opportunità di lasciare agli Stati membri il diritto di imporre delle misure per contrastare il gioco d'azzardo illegale on line e quindi dare attuazione alla legislazione nazionale nonché impedire ai fornitori non autorizzati l'accesso al mercato;

14. ritiene che il principio del riconoscimento reciproco delle licenze non sia applicabile al settore del gioco d'azzardo, ma, ai fini del rispetto dei principi del mercato interno, insiste sulla necessità che gli Stati membri che aprono alla concorrenza il settore del gioco d'azzardo on line assicurino la trasparenza e permettano una concorrenza non discriminatoria; propone, in tale contesto, che gli

Stati membri introducano un sistema di concessione delle licenze che lasci ai fornitori europei di gioco d'azzardo rispettosi delle condizioni imposte dallo Stato membro ospitante la facoltà di richiedere una licenza; ipotizza la messa a punto, negli Stati membri in cui esiste già un sistema di concessione delle licenze, di procedure per la richiesta di una licenza in grado di ridurre gli oneri amministrativi, grazie alla non duplicazione dei controlli e dei requisiti già applicati da altri Stati membri, sempre nel rispetto del ruolo preminente dell'autorità di regolamentazione dello Stato membro in cui è presentata la richiesta; ritiene quindi necessario rafforzare la fiducia reciproca tra le autorità di regolamentazione nazionali attraverso una più stretta cooperazione amministrativa; rispetta, inoltre, la decisione di alcuni Stati membri di determinare il numero di operatori, il tipo di giochi offerti e il relativo volume a fini di protezione dei consumatori e prevenzione della criminalità, a condizione che le restrizioni così imposte siano proporzionate e riflettano la volontà di limitare le attività nel settore in maniera coerente e sistematica;

15. invita la Commissione a prendere in considerazione, nel rispetto del principio della «sussidiarietà attiva», gli strumenti e le misure disponibili a livello di UE per tutelare i consumatori vulnerabili, prevenire la dipendenza e lottare contro gli operatori non autorizzati nel campo del gioco d'azzardo, anche attraverso una cooperazione formale tra autorità di regolamentazione nazionali, principi comuni per gli operatori o una direttiva quadro; ritiene che un codice di condotta paneuropeo per il gioco d'azzardo on line, concordato tra autorità di regolamentazione e operatori, potrebbe rappresentare un primo passo;

16. è del parere che l'eventuale codice di condotta paneuropeo per il gioco d'azzardo on line dovrebbe contemplare i diritti e i doveri sia dei fornitori di servizi che dei consumatori; ritiene che tale codice di condotta dovrebbe non solo contribuire a garantire un gioco d'azzardo responsabile, un elevato livello di protezione dei giocatori, in particolare nel caso dei minori e delle altre categorie vulnerabili, la disponibilità di meccanismi di sostegno a livello nazionale e di UE per la lotta alla criminalità informatica, alle frodi e alla pubblicità ingannevole ma anche, in ultima istanza, fornire un quadro di riferimento di principi e norme che assicuri una protezione dei consumatori uniforme in tutta l'UE;

17. sottolinea la necessità di maggiori interventi da parte degli Stati membri volti a impedire ai fornitori di gioco d'azzardo non autorizzati di offrire i propri servizi on line, ad esempio l'elaborazione di una lista nera di tali operatori; invita la Commissione a esaminare la possibilità di proporre strumenti giuridicamente vincolanti che impongano alle banche, agli emittenti di carte di credito e agli altri gestori di sistemi di pagamento dell'UE di bloccare, sulla base di liste nere nazionali, le operazioni tra i loro clienti e i fornitori di gioco d'azzardo non titolari di licenza per il territorio di volta in volta in questione, senza interferire con le operazioni legittime;

18. rispetta il diritto degli Stati membri di avvalersi di un'ampia gamma di misure repressive contro l'offerta illegale di gioco d'azzardo on line; sostiene, al fine di aumentare l'efficienza della lotta all'offerta illegale di gioco d'azzardo on line, l'introduzione di un principio normativo ai sensi del quale una società di gioco d'azzardo può operare (o richiedere la necessaria licenza nazionale) in uno Stato membro solo se non viola le normative di altri Stati membri con le attività svolte negli stessi;

19. invita la Commissione, nella sua qualità di custode dei trattati, e gli Stati membri a continuare a effettuare attenti controlli sulla conformità alla legislazione dell'Unione europea;

20. osserva che i progressi nell'ambito delle procedure di infrazione in corso dal 2008 avrebbero potuto essere più consistenti e che nessuno Stato membro è mai stato deferito alla Corte di giustizia europea; esorta la Commissione a proseguire l'indagine sulle possibili incoerenze tra le normative sul gioco d'azzardo (tradizionale e on line) degli Stati membri e il TFUE e, se necessario, a portare avanti le procedure di infrazione in corso dal 2008 al fine di assicurare tale coerenza; ricorda alla Commissione che, nella sua qualità di «custode dei trattati», è tenuta ad agire prontamente non appena riceve una denuncia di violazione delle libertà sancite dai trattati;

## **Cooperazione tra organismi di regolamentazione**

21. chiede un sensibile aumento, con il coordinamento della Commissione, della collaborazione tra gli organismi di regolamentazione nazionali, che devono essere dotati di competenze sufficienti, allo scopo di elaborare norme comuni e combattere congiuntamente gli operatori che offrono servizi di gioco d'azzardo on line senza la necessaria licenza nazionale; osserva che le soluzioni isolate adottate a livello nazionale si rivelano inefficaci ai fini dell'identificazione dei giocatori d'azzardo presenti sulle liste nere e della lotta al riciclaggio di denaro, alle frodi legate alle scommesse e ad altre forme di criminalità organizzata; in tale contesto è del parere che l'istituzione di un'autorità di regolamentazione dotata di competenze adeguate in ciascuno Stato membro costituisca un passo necessario in vista di una più efficace cooperazione in ambito normativo; osserva che il sistema di informazione del mercato interno può rappresentare un punto di partenza per una più efficace cooperazione tra organismi di regolamentazione nazionali; prende atto delle iniziative intraprese dalle autorità di regolamentazione nazionali in vista di una più stretta collaborazione, ad esempio il forum europeo per la regolamentazione del gioco d'azzardo (rete GREF) e la piattaforma europea delle autorità di regolamentazione; chiede una più stretta cooperazione e un migliore coordinamento tra gli Stati membri dell'UE, Europol ed Eurojust nella lotta al gioco d'azzardo illegale, alle frodi, al riciclaggio di denaro e ad altre forme di criminalità finanziaria nel settore del gioco d'azzardo on line;

22. ritiene che i vari tipi di gioco d'azzardo on line, ad esempio i giochi di alea interattivi veloci in cui la frequenza delle giocate è dell'ordine dei secondi nonché le scommesse e le lotterie con estrazione settimanale, siano diversi tra loro e richiedano soluzioni differenti in quanto alcune forme di gioco d'azzardo si prestano maggiormente agli abusi rispetto ad altre; osserva, in particolare, che la possibilità di riciclaggio di denaro dipende dalla rigosità della procedura di identificazione, dal tipo di gioco e dai metodi di pagamento utilizzati, e che pertanto alcune tipologie di gioco d'azzardo richiedono una sorveglianza in tempo reale e controlli più attenti rispetto ad altre;

23. insiste sulla necessità di affrontare la questione della protezione dei conti aperti dai clienti per il gioco d'azzardo on line in caso di insolvenza del fornitore del servizio; propone pertanto che qualunque legislazione futura preveda la tutela dei depositi nell'eventualità che i siti di gioco on line subiscano sanzioni o debbano far fronte ad azioni giudiziarie;

24. chiede alla Commissione di sostenere i consumatori rimasti vittima di attività illecite e di offrire loro assistenza giuridica;

25. raccomanda l'introduzione di norme minime uniformi a livello paneuropeo nel settore dell'identificazione elettronica; ritiene che all'atto dell'iscrizione si dovrebbe verificare non solo l'identità del giocatore ma anche l'esistenza di un unico conto per società di gioco (il massimo consentito) a disposizione del giocatore stesso; sottolinea che la solidità dei sistemi di registrazione e verifica costituisce uno strumento essenziale per impedire eventuali usi impropri del gioco d'azzardo on line, ad esempio a fini di riciclaggio di denaro;

26. ritiene che, al fine di tutelare efficacemente i consumatori, in particolare i giocatori giovani e vulnerabili, dai risvolti negativi del gioco d'azzardo on line, l'UE debba dotarsi di norme comuni in materia di protezione dei consumatori; sottolinea, in tale contesto, che i meccanismi di controllo e tutela, ad esempio il controllo dell'età, le restrizioni sui pagamenti elettronici e i trasferimenti di fondi tra conti dei giocatori nonché l'obbligo per gli operatori di inserire avvertenze riguardanti l'età minima consentita dalla legge, i comportamenti a rischio, il gioco d'azzardo compulsivo e i punti di contatto nazionali per i siti di gioco d'azzardo on line, devono essere già operativi prima dell'avvio di qualunque attività di gioco;

27. invita ad affrontare il gioco d'azzardo patologico con strumenti efficaci, ad esempio divieti o limiti di spesa vincolanti, magari stabiliti dal cliente stesso, validi per un determinato periodo;



insiste inoltre sulla necessità di introdurre un tempo di attesa per l'operatività degli innalzamenti di detti limiti eventualmente consentiti;

28. sottolinea che il gioco d'azzardo compulsivo è di fatto un disturbo comportamentale che, in alcuni paesi, può riguardare fino al 2% della popolazione; chiede pertanto di esaminare l'entità del problema in ciascuno Stato membro dell'Unione europea onde disporre di un punto di partenza in vista dell'elaborazione di una strategia integrata di tutela dei consumatori dal tipo di dipendenza in oggetto; è del parere che, all'atto dell'apertura di un conto da parte di un giocatore, debbano essere rese disponibili informazioni complete e accurate sui giochi d'azzardo, sul gioco responsabile e sulle opportunità di trattamento della dipendenza dal gioco d'azzardo;

29. invita la Commissione e gli Stati membri a prendere in considerazione gli studi già realizzati in materia, a concentrarsi sulla ricerca nei settori dell'incidenza, dell'insorgenza e del trattamento della dipendenza dal gioco d'azzardo nonché a raccogliere e a pubblicare statistiche sui vari canali (on line e tradizionali) dei settori del gioco d'azzardo e sulla dipendenza dallo stesso al fine di mettere a disposizione dati completi sull'intero settore del gioco d'azzardo nell'UE; sottolinea l'esigenza di dati statistici provenienti da fonti indipendenti, in particolare per quanto concerne la dipendenza dal gioco d'azzardo;

30. invita la Commissione a promuovere la creazione di una rete di organizzazioni nazionali attive nel trattamento della dipendenza da gioco d'azzardo in modo da consentire lo scambio di esperienze e buone prassi;

31. osserva che, secondo un recente studio<sup>(14)</sup>, quello del gioco d'azzardo è il settore che risente maggiormente della mancanza di un metodo alternativo per la risoluzione delle controversie; propone pertanto che gli organismi di regolamentazione nazionali elaborino meccanismi alternativi per la risoluzione delle controversie nel settore del gioco d'azzardo on line;

### ***Gioco d'azzardo e sport: necessità di garantire l'integrità***

32. osserva che, sebbene i rischi di frode nelle competizioni sportive siano sempre esistiti, essi si sono intensificati con la nascita del settore delle scommesse sportive on line e rappresentano una minaccia per l'integrità dello sport; ritiene quindi opportuno elaborare una definizione comune di frode e truffa sportiva e dare rilevanza penale a livello europeo al reato di frode legato alle scommesse;

33. chiede l'introduzione di strumenti atti a rafforzare la cooperazione di polizia e giudiziaria transfrontaliera tra le varie autorità degli Stati membri responsabili della prevenzione e dell'individuazione dei casi di partite truccate legati a scommesse sportive nonché delle indagini in materia; a tale proposito, invita gli Stati membri a esaminare la possibilità di istituire procure specializzate competenti in via principale per le indagini sui casi di partite truccate; invita a valutare una collaborazione strutturata con gli organizzatori di competizioni sportive in modo da agevolare lo scambio di informazioni tra organi disciplinari sportivi e autorità inquirenti e giudiziarie, ad esempio attraverso la creazione di reti e di punti di contatto nazionali che si occupino nello specifico dei casi di partite truccate; ritiene che in tale contesto sia auspicabile una cooperazione con gli operatori del gioco d'azzardo;

34. ritiene, di conseguenza, che la frode sportiva debba essere oggetto di una definizione comune a livello europeo ed essere integrata nel diritto penale di tutti gli Stati membri;

35. esprime preoccupazione per i legami tra le organizzazioni criminali e il fenomeno delle partite truccate legato alle scommesse on line, i cui profitti finanziano altre attività criminali;

36. segnala che numerosi paesi europei hanno già introdotto norme severe contro il riciclaggio di denaro tramite le scommesse e le frodi sportive (classificando tale attività come autonoma

fattispecie di reato) nonché contro i conflitti d'interesse tra gli operatori del settore delle scommesse e i club sportivi, le squadre e gli atleti in attività;

37. osserva che gli operatori on line titolari di licenza nell'UE contribuiscono già a identificare i possibili casi di corruzione nel settore sportivo;

38. sottolinea l'importanza dell'educazione ai fini della tutela dell'integrità dello sport; invita pertanto gli Stati membri e le federazioni sportive a informare ed educare adeguatamente sportivi e consumatori fin dall'infanzia e a tutti i livelli (professionisti e amatori);

39. è consapevole della particolare importanza rivestita dalle entrate derivanti dal gioco d'azzardo per il finanziamento di tutti i livelli di sport, professionistico e amatoriale, negli Stati membri, anche per quanto concerne le misure volte a difendere l'integrità delle competizioni sportive da manipolazioni legate alle scommesse; invita la Commissione a individuare, nel rispetto delle prassi vigenti negli Stati membri, modalità di finanziamento alternative che prevedano la possibilità di utilizzare correntemente i proventi delle scommesse in ambito sportivo per difendere l'integrità delle competizioni sportive da manipolazioni legate alle scommesse stesse, tenendo presente, nel contempo, che nessun meccanismo di finanziamento dovrebbe generare situazioni che vadano potenzialmente a vantaggio solo di pochi sport professionistici con ampia copertura mediatica e portino a una diminuzione dei finanziamenti derivanti dalle scommesse sportive destinati ad altre discipline, in particolare lo sport di base;

40. ribadisce la propria posizione secondo cui le scommesse sportive costituiscono una forma di utilizzo commerciale delle competizioni sportive; raccomanda di mettere le competizioni sportive al riparo da qualsiasi utilizzo commerciale non autorizzato, segnatamente attraverso il riconoscimento dei diritti di proprietà intellettuale agli organizzatori di eventi sportivi, non solo per garantire un equo ritorno finanziario a beneficio di tutti i livelli di sport, professionistico e amatoriale, ma anche ai fini della lotta alla frode sportiva, in particolare al fenomeno delle partite truccate;

41. sottolinea che la conclusione di accordi giuridicamente vincolanti tra organizzatori di competizioni sportive e fornitori di gioco d'azzardo on line garantirebbe una relazione più equilibrata tra le due parti;

42. prende atto dell'importanza della trasparenza nel settore del gioco d'azzardo on line; ipotizza, a tale proposito, l'introduzione dell'obbligo di presentare relazioni annuali attestanti, tra l'altro, le attività di interesse generale e/o le manifestazioni sportive finanziate e/o sponsorizzate attraverso i proventi del gioco d'azzardo; chiede alla Commissione di esaminare la possibilità di introdurre l'obbligo di presentare relazioni annuali;

43. pone l'accento sulla necessità di offrire una valida alternativa ai servizi di gioco d'azzardo illegali; sottolinea la necessità di risolvere in modo pragmatico il problema della pubblicizzazione e della sponsorizzazione delle manifestazioni sportive da parte di operatori del gioco d'azzardo on line; ritiene opportuno elaborare norme comuni per la pubblicità che offrano ai consumatori vulnerabili una tutela sufficiente ma consentano, nel contempo, la sponsorizzazione di eventi internazionali;

44. invita la Commissione e gli Stati membri a collaborare con tutte le parti interessate nel settore dello sport al fine di identificare appositi meccanismi atti a tutelare l'integrità dello sport stesso e il finanziamento degli sport di base;

o  
o o

45. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione nonché ai governi e ai parlamenti degli Stati membri.

- 
- (1) In particolare le sentenze pronunciate nelle cause Schindler 1994 (C-275/92), Gebhard 1995 (C-55/94), Läärä 1999 (C-124/97), Zenatti 1999 (C-67/98), Anomar 2003 (C-6/01), Gambelli 2003 (C-243/01), Lindman 2003 (C-42/02), Fixtures Marketing Ltd contro OPAP 2004 (C-444/02), Fixtures Marketing Ltd contro Svenska Spel AB 2004 (C-338/02), Fixtures Marketing Ltd contro Oy Veikkaus Ab 2005 (C-46/02), Stauffer 2006 (C-386/04), Unibet 2007 (C-432/05), Placanica e a. 2007 (C-338/04, C-359/04 e C-360/04), Commissione contro Italia 2007 (C-206/04), Liga Portuguesa de Futebol Profissional 2009 (C-42/07), Ladbrokes 2010 (C-258/08), Sporting Exchange 2010 (C-203/08), Sjöberg e Gerdin 2010 (C-447/08 e C-448/08), Markus Stoß e a. 2010 (C-316/07, C-358/07, C-359/07, C-360/07, C-409/07 e C-410/07), Carmen Media 2010 (C-46/08) ed Engelmann 2010 (C-64/08).
  - (2) GU C 87 E dell'1.4.2010, pag. 30.
  - (3) GU C 271 E del 12.11.2009, pag. 51.
  - (4) GU L 95 del 15.4.2010, pag. 1.
  - (5) GU L 149 dell'11.6.2005, pag. 22.
  - (6) GU L 144 del 4.6.1997, pag. 19.
  - (7) GU L 309 del 25.11.2005, pag. 15.
  - (8) GU L 281 del 23.11.1995, pag. 31.
  - (9) GU L 201 del 31.7.2002, pag. 37.
  - (10) GU L 347 dell'11.12.2006, pag. 1.
  - (11) GU L 376 del 27.12.2006, pag. 36.
  - (12) GU L 178 del 17.7.2000, pag. 1.
  - (13) Carmen Media 2010 (C-46/08).
  - (14) Studio «Cross-Border Alternative Dispute Resolution in the European Union» (Metodo alternativo di risoluzione delle controversie transfrontaliere nell'Unione europea), 2011.



## DECISIONI

### DECISIONE DEL CONSIGLIO,

del 10 marzo 2011,

**che autorizza una cooperazione rafforzata nel settore dell'istituzione di una tutela brevettuale unitaria**

(2011/167/UE)

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 329, paragrafo 1,

viste le richieste presentate dal Regno del Belgio, dalla Repubblica di Bulgaria, dalla Repubblica ceca, dal Regno di Danimarca, dalla Repubblica federale di Germania, dalla Repubblica d'Estonia, dall'Irlanda, dalla Repubblica ellenica, dalla Repubblica francese, dalla Repubblica di Cipro, dalla Repubblica di Lettonia, dalla Repubblica di Lituania, dal Granducato di Lussemburgo, dalla Repubblica di Ungheria, da Malta, dal Regno dei Paesi Bassi, dalla Repubblica d'Austria, dalla Repubblica di Polonia, dalla Repubblica portoghese, dalla Romania, dalla Repubblica di Slovenia, dalla Repubblica slovacca, dalla Repubblica di Finlandia, dal Regno di Svezia e dal Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord,

vista la proposta della Commissione europea,

vista l'approvazione del Parlamento europeo,

considerando quanto segue:

- (1) Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea (TUE), l'Unione instaura un mercato interno, si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata, e ne promuove il progresso scientifico e tecnologico. La creazione delle condizioni giuridiche che permettano alle imprese di adattare le loro attività nella produzione e nella distribuzione di prodotti attraverso i confini nazionali e che offrano alle aziende maggiori scelte e opportunità contribuisce alla realizzazione di questo obiettivo. Un brevetto unitario con effetti uniformi in tutta l'Unione dovrebbe essere tra gli strumenti giuridici a disposizione delle imprese.
- (2) Ai sensi dell'articolo 118 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e nell'ambito dell'instaurazione e del funzionamento del mercato interno, le misure stabilite dovrebbero includere la creazione di una tutela brevettuale uniforme in tutta l'Unione e l'istituzione di regimi di autorizzazione, di coordinamento e di controllo centralizzati a livello dell'Unione.
- (3) Il 5 luglio 2000 la Commissione ha adottato una proposta di regolamento del Consiglio relativo al brevetto comunitario per l'istituzione di un brevetto unitario che conferisca una tutela uniforme in tutta l'Unione. Il 30 giugno 2010 la Commissione ha adottato una proposta di regolamento del Consiglio sul regime di traduzione del brevetto dell'Unione europea (in prosieguo: «la proposta di regolamento sul regime di traduzione») che stabilisce il regime di traduzione applicabile al brevetto dell'Unione europea.
- (4) Nella sessione del Consiglio del 10 novembre 2010 è stato preso atto della mancanza di unanimità per portare avanti la proposta di regolamento sul regime di traduzione. Il 10 dicembre 2010 è stata confermata l'esistenza di difficoltà insormontabili che rendevano impossibile adottare una decisione all'unanimità allora e in un prossimo futuro. Poiché il consenso unanime sulla proposta di regolamento sul regime di traduzione è necessario per un accordo definitivo sulla tutela brevettuale unitaria nell'Unione, è stabilito che l'obiettivo di istituire una tutela brevettuale unitaria per l'Unione non può essere conseguito entro un termine ragionevole applicando le pertinenti disposizioni dei trattati.
- (5) In tali circostanze, dodici Stati membri, vale a dire Danimarca, Germania, Estonia, Francia, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Slovenia, Finlandia, Svezia e Regno Unito, hanno trasmesso alla Commissione, con lettere del 7, 8 e 13 dicembre 2010, richieste con le quali manifestano l'intenzione di instaurare tra loro una cooperazione rafforzata nel settore dell'istituzione di una tutela brevettuale unitaria, sulla base delle proposte esistenti sostenute da questi Stati membri durante i negoziati, e chiedono alla Commissione di presentare al Consiglio una proposta a tal fine. Le richieste sono state confermate nella sessione del Consiglio del 10 dicembre 2010. Nel frattempo, altri tredici Stati membri, vale a dire Belgio, Bulgaria, Repubblica ceca, Irlanda, Grecia, Cipro, Lettonia, Ungheria, Malta, Austria, Portogallo, Romania e Slovacchia, hanno scritto alla Commissione manifestando l'intenzione di partecipare anch'essi alla cooperazione rafforzata prevista. Sono dunque venticinque gli Stati membri che hanno chiesto una cooperazione rafforzata.

- (6) La cooperazione rafforzata dovrebbe fornire il necessario quadro giuridico per l'istituzione della tutela brevettuale unitaria negli Stati membri partecipanti e garantire la possibilità per le imprese in tutta l'Unione di migliorare la propria competitività, potendo scegliere di acquisire una tutela brevettuale unitaria negli Stati membri partecipanti, nonché contribuendo al progresso scientifico e tecnologico.
- (7) La cooperazione rafforzata dovrebbe mirare a istituire un brevetto unitario, che fornisca una tutela uniforme in tutto il territorio degli Stati membri partecipanti, e che dovrebbe essere rilasciato per tutti i suddetti Stati membri dall'Ufficio europeo dei brevetti (UEB). Quale parte necessaria del brevetto unitario, il regime di traduzione applicabile dovrebbe essere semplice ed efficiente in termini di costi, e corrispondere a quello previsto nella proposta di regolamento del Consiglio sul regime di traduzione del brevetto dell'Unione europea, presentata dalla Commissione il 30 giugno 2010, in combinazione con gli elementi di compromesso proposti dalla presidenza nel novembre 2010 che hanno riscosso un ampio sostegno in seno al Consiglio. Il regime di traduzione manterrebbe la possibilità di depositare le domande di brevetto presso l'UEB in tutte le lingue dell'Unione e garantirebbe una compensazione dei costi relativi alla traduzione delle domande presentate in lingue diverse da una lingua ufficiale dell'UEB. Il brevetto con effetto unitario dovrebbe essere rilasciato unicamente in una delle lingue ufficiali dell'UEB secondo quanto previsto dalla Convenzione sulla concessione di brevetti europei (convenzione sul brevetto europeo). Non sarebbero necessarie ulteriori traduzioni, fatto salvo un regime transitorio, che sarebbe proporzionato e richiederebbe traduzioni aggiuntive in via temporanea, prive di effetto giuridico e unicamente a scopo informativo. In ogni caso, il regime transitorio terminerebbe non appena disponibili traduzioni automatiche di alta qualità, previa valutazione obiettiva della loro qualità. In caso di controversia, gli obblighi di traduzione obbligatoria si dovrebbero applicare al titolare del brevetto.
- (8) Le condizioni di cui all'articolo 20 TUE e agli articoli 326 e 329 TFUE sono soddisfatte.
- (9) Il settore in cui si dovrebbe realizzare la cooperazione rafforzata, l'adozione di misure per l'istituzione di un brevetto unitario che fornisca tutela in tutta l'Unione e di regimi di autorizzazione, di coordinamento e di controllo centralizzati a livello di Unione, è individuato dall'articolo 118 TFUE come uno dei settori contemplati dai trattati.
- (10) Nella sessione del Consiglio del 10 novembre 2010 è stato stabilito, e successivamente confermato il 10 dicembre 2010, che l'obiettivo di istituire una tutela brevettuale unitaria all'interno dell'Unione non può essere conseguito entro un termine ragionevole dall'Unione nel suo insieme, soddisfacendo così il requisito di cui all'articolo 20, paragrafo 2 TUE, secondo cui la cooperazione rafforzata deve essere adottata solo in ultima istanza.
- (11) La cooperazione rafforzata nel settore dell'istituzione della tutela brevettuale unitaria mira a promuovere il progresso scientifico e tecnologico e il funzionamento del mercato interno. L'istituzione della tutela brevettuale unitaria per un gruppo di Stati membri migliorerebbe il livello di tutela dei brevetti, offrendo la possibilità di ottenere una tutela brevettuale uniforme in tutti i territori degli Stati membri partecipanti, ed eliminerebbe i costi e la complessità per questi territori. Essa promuove così la realizzazione degli obiettivi dell'Unione, ne protegge gli interessi e ne rafforza il processo di integrazione, a norma dell'articolo 20, paragrafo 1 TUE.
- (12) L'istituzione della tutela brevettuale unitaria non è inclusa nell'elenco dei settori di competenza esclusiva dell'Unione di cui all'articolo 3, paragrafo 1 TFUE. La base giuridica per la creazione di titoli europei di proprietà intellettuale è l'articolo 118 TFUE, che rientra nel capo III (ravvicinamento delle legislazioni) del Titolo VII (norme comuni sulla concorrenza, sulla fiscalità e sul ravvicinamento delle legislazioni) e fa specifico riferimento all'instaurazione e al funzionamento del mercato interno, che costituisce una delle competenze condivise dell'Unione ai sensi dell'articolo 4 TFUE. L'istituzione della tutela brevettuale unitaria, con il regime di traduzione applicabile, rientra quindi nel quadro delle competenze non esclusive dell'Unione.
- (13) La cooperazione rafforzata nel settore dell'istituzione della tutela brevettuale unitaria rispetta i trattati e il diritto dell'Unione e non reca pregiudizio né al mercato interno né alla coesione economica, sociale o territoriale. Essa non costituisce un ostacolo né una discriminazione per gli scambi tra gli Stati membri, né provoca distorsioni di concorrenza tra questi ultimi.
- (14) La cooperazione rafforzata nel settore dell'istituzione della tutela brevettuale unitaria rispetta le competenze, i diritti e gli obblighi degli Stati membri che non vi partecipano. La possibilità di ottenere la tutela brevettuale unitaria nei territori degli Stati membri partecipanti non pregiudica la disponibilità o le condizioni di tutela dei brevetti nei territori degli Stati membri non partecipanti. Inoltre, le imprese degli Stati membri non partecipanti dovrebbero avere la possibilità di ottenere la tutela brevettuale unitaria nei territori degli Stati membri partecipanti alle stesse condizioni delle imprese degli Stati membri partecipanti. Le norme vigenti degli Stati membri non partecipanti che stabiliscono le condizioni per ottenere la tutela brevettuale nel loro territorio rimangono inalterate.
- (15) In particolare, la cooperazione rafforzata nel settore dell'istituzione della tutela brevettuale unitaria rispetta il diritto dell'Unione in materia di brevetti, in quanto rispetta l'*acquis* preesistente.

(16) Fatto salvo il rispetto delle eventuali condizioni di partecipazione stabilite dalla presente decisione, la cooperazione rafforzata nel settore dell'istituzione della tutela brevettuale unitaria è aperta in qualsiasi momento a tutti gli Stati membri che intendano rispettare gli atti già adottati in tale ambito, conformemente all'articolo 328 TFUE,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

*Articolo 1*

Il Regno del Belgio, la Repubblica di Bulgaria, la Repubblica ceca, il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica d'Estonia, l'Irlanda, la Repubblica ellenica, la Repubblica francese, la Repubblica di Cipro, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania, il Granducato di Lussemburgo, la Repubblica di Ungheria, Malta, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Repubblica di Polonia, la Repubblica

portoghese, la Romania, la Repubblica di Slovenia, la Repubblica slovacca, la Repubblica di Finlandia, il Regno di Svezia e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord sono autorizzati a instaurare tra loro una cooperazione rafforzata nel settore dell'istituzione della tutela brevettuale unitaria, applicando le pertinenti disposizioni dei trattati.

*Articolo 2*

La presente decisione entra in vigore il giorno dell'adozione.

Fatto a Bruxelles, addì 10 marzo 2011.

*Per il Consiglio*  
*Il presidente*  
CSÉFALVAY Z.







## **DISEGNO DI LEGGE**

**presentato dal Ministro per le politiche europee (RONCHI)  
di concerto con il Ministro degli affari esteri (FRATTINI)  
con il Ministro della giustizia (ALFANO)  
con il Ministro della salute (FAZIO)  
con il Ministro dell'economia e delle finanze (TREMONTI)  
con il Ministro per il turismo (BRAMBILLA)  
e con il Ministro, *ad interim*, dello sviluppo economico (BERLUSCONI)**

*(V. Stampato n. 2322)*

*approvato dal Senato della Repubblica il 2 febbraio 2011*

*(V. Stampato Camera n. 4059)*

*modificato dalla Camera dei deputati il 26 luglio 2011*

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza  
il 28 luglio 2011*

**Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza  
dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2010**

(Segue: *Testo approvato dal Senato della Repubblica*)

**principi e criteri direttivi di cui alle lettere da a) a o), di deroga alla disciplina fallimentare, regolando in particolare la possibilità per il curatore fallimentare di concludere il contratto di fiducia al fine di agevolare il riparto dell'attivo tra i creditori;**

**q) assicurare, in ogni caso, il coordinamento con le norme vigenti in materia di antiriciclaggio, antimafia, conflitto di interessi ed a tutela dell'ordine pubblico;**

**r) dettare, ove necessario, norme di coordinamento con la disciplina fiscale vigente in materia di *trust*.**

**7. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato.**

Art. 13.

*(Qualità delle acque destinate al consumo umano)*

1. All'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo 2 febbraio 2001, n. 31, la lettera c) è sostituita dalla seguente:

«c) per le acque confezionate in bottiglie o contenitori, rese disponibili per il consumo umano, nel punto in cui sono imbottigliate o introdotte nei contenitori».

2. **Conseguentemente** è abrogata la lettera c) del comma 1 dell'articolo 1 del decreto legislativo 2 febbraio 2002, n. 27.

Art. 14.

*(Modifiche al decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494. Procedura d'infrazione n. 2008/4908)*

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

Art. 10.

*(Qualità delle acque destinate al consumo umano)*

1. *Identico.*

2. È abrogata la lettera c) del comma 1 dell'articolo 1 del decreto legislativo 2 febbraio 2002, n. 27.

Art. 11.

*(Modifiche al decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494. Procedura d'infrazione n. 2008/4908. Delega al Governo in materia di concessioni demaniali marittime)*

**1. Al fine di chiudere la procedura d'infrazione n. 2008/4908 avviata ai sensi**

(Segue: *Testo approvato dal Senato della Repubblica*)

1. Il comma 2 dell'articolo 01 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, è abrogato.

2. All'articolo 01, comma 2-*bis*, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, e successive modificazioni, le parole: «comma 2» sono sostituite dalle seguenti: «comma 1» e dopo le parole: «con licenza» sono aggiunte le seguenti: «, ad eccezione di quelle rilasciate dalle autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, nell'ambito delle rispettive circoscrizioni territoriali».

3. All'articolo 03, comma 4-*bis*, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, e **successive modificazioni**, le parole: «Ferma restando le disposizioni di cui all'articolo 01, comma 2,» sono soppresse.

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

**dell'articolo 258 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nonché al fine di rispondere alle esigenze degli operatori del mercato di usufruire di un quadro normativo stabile che, conformemente ai principi comunitari, consenta lo sviluppo e l'innovazione dell'impresa turistico-balneare-ricreativa:**

*a)* il comma 2 dell'articolo 01 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, e **successive modificazioni**, è abrogato;

*b)* **al** comma 2-*bis* **dell'articolo 01** del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, e successive modificazioni, le parole: «**di cui al** comma 2» sono sostituite dalle seguenti: «**di cui al** comma 1»;

*c)* all'articolo 03, comma 4-*bis*, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, le parole: «Ferma restando le disposizioni di cui all'articolo 01, comma 2,» sono soppresse **ed è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «le disposizioni del presente comma non si applicano alle concessioni rilasciate nell'ambito delle rispettive circoscrizioni territoriali dalle autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84.».**

**2. Il Governo è delegato ad adottare, entro quindici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, di concerto con i Ministri delle infrastrutture e dei trasporti, dell'economia e delle finanze, dello svi-**

(Segue: *Testo approvato dal Senato della Repubblica*)

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

**luppo economico, per la semplificazione normativa, per le politiche europee e per il turismo, previa intesa da sancire in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, un decreto legislativo avente ad oggetto la revisione e il riordino della legislazione relativa alle concessioni demaniali marittime secondo i seguenti principi e criteri direttivi:**

**a) stabilire limiti minimi e massimi di durata delle concessioni, entro i quali le regioni fissano la durata delle stesse in modo da assicurare un uso rispondente all'interesse pubblico nonché proporzionato all'entità degli investimenti;**

**b) prevedere criteri e modalità di affidamento nel rispetto dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento, di garanzia dell'esercizio, dello sviluppo, della valorizzazione delle attività imprenditoriali e di tutela degli investimenti;**

**c) individuare modalità per la riscossione e per la suddivisione dei proventi derivanti dai canoni tra comuni, province e regioni;**

**d) fermo restando, in assoluto, il diritto libero e gratuito di accesso e di fruizione della battigia, anche ai fini di balneazione, disciplinare le ipotesi di costituzione del titolo di uso o di utilizzo delle aree del demanio marittimo;**

**e) individuare i casi in cui le concessioni nuove, decadute o revocate sono assegnate nell'ambito dei piani di utilizzazione delle aree del demanio marittimo predisposti dalle regioni;**

**f) prevedere criteri per l'equo indennizzo del concessionario nei casi di revoca della concessione demaniale, nei casi previsti dall'articolo 42 del codice della navigazione;**

**g) stabilire criteri per l'eventuale dichiarazione di decadenza delle concessioni,**

(Segue: *Testo approvato dal Senato della Repubblica*)

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

**nonché criteri e modalità per il subingresso in caso di vendita o di affitto delle aziende.**

**3. Lo schema del decreto legislativo di cui al comma 2 è trasmesso alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica affinché siano espressi, entro sessanta giorni dalla data di trasmissione, i pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia. Decorso tale termine, il decreto legislativo può essere comunque adottato.**

**4. Dall'attuazione del decreto legislativo di cui al comma 2 non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.**

**5. Entro due anni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 2, il Governo, nel rispetto delle disposizioni di cui ai commi 2, 3 e 4, può emanare disposizioni correttive e integrative del medesimo decreto legislativo.**

**6. Si intendono quali imprese turistico-balneari le attività classificate all'articolo 01, comma 1, lettere *b)*, *c)*, *d)* ed *e)*, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, che si svolgono su beni del demanio marittimo, ovvero le attività di stabilimento balneare, anche quando le strutture sono ubicate su beni diversi dal demanio marittimo. Al fine di promuovere il rilancio delle attività turistico-balneari e la tutela della concorrenza, non possono essere poste limitazioni di orario o di attività, diverse da quelle applicate agli altri esercizi ubicati nel territorio comunale, per le attività accessorie degli stabilimenti balneari, quali le attività ludico-ricreative, l'esercizio di bar e ristoranti e gli intrattenimenti musicali e danzanti, nel rispetto delle vigenti norme, prescrizioni e autorizzazioni in materia edilizia, urbanistica, igienico-sanitaria e di inquinamento acustico. Fermo restando**

(Segue: *Testo approvato dal Senato della Repubblica*)

**Art. 15.**

*(Delega al Governo per il recepimento della direttiva 2010/23/UE del Consiglio, del 16 marzo 2010)*

1. Nella predisposizione del decreto legislativo per l'attuazione della direttiva 2010/23/UE del Consiglio, del 16 marzo 2010, 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, il Governo è tenuto, oltre che al rispetto dei principi e criteri direttivi generali di cui all'articolo 2, in quanto compatibili, anche a determinare un periodo di validità delle disposizioni di attuazione della direttiva non inferiore a trenta mesi e che comunque non vada oltre il 30 giugno 2015.

2. In ragione della finalità della direttiva 2010/23/UE di evitare frodi in materia di imposta sul valore aggiunto e in ragione della similarità ai fini dell'imposta sul va-

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

quanto previsto dall'articolo 6, comma 2-*quinqüies*, del decreto-legge 3 agosto 2007, n. 117, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 ottobre 2007, n. 160, le attività di intrattenimento musicale e di svago danzante ivi previste non sono soggette a limitazioni nel numero degli eventi, nelle modalità di espletamento e nell'utilizzo degli apparati tecnici e impiantistici necessari allo svolgimento delle manifestazioni. Per gli eventi di intrattenimento musicale e danzante si applicano i limiti di rumorosità previsti per le attività a carattere temporaneo stabiliti dalle regioni in attuazione della legge 26 ottobre 1995, n. 447.

*Soppresso*

Doc. LXXXVII

n. 4

# RELAZIONE

## CONSUNTIVA SULLA PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA ALL'UNIONE EUROPEA

(Anno 2010)

*(Articolo 15, comma 2, della legge 4 febbraio 2005, n. 11, e successive modificazioni)*

**Presentata dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza  
del Consiglio dei ministri  
(LETTA)**

---

**Comunicata alla Presidenza il 19 maggio 2011**

---

**SEZIONE IV****QUADRO GENERALE DELLE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA****1. STRATEGIA "EUROPA 2020" E *SINGLE MARKET ACT***

Il Consiglio europeo del 17 giugno 2010 ha approvato la Strategia "Europa 2020" per la crescita e l'occupazione, strumento principe per il rilancio della competitività europea. Essa si prefigge una crescita intelligente, "verde" ed inclusiva dell'Unione, attraverso il conseguimento di risultati quantificabili in materia di occupazione, energia e ambiente, ricerca ed innovazione, esclusione sociale e povertà, istruzione<sup>4</sup>.

Il Consiglio europeo ha ribadito che tutte le politiche e le risorse dell'Unione saranno orientate a favorire il raggiungimento degli obiettivi della Strategia. In tale contesto, vanno inserite le sette "Iniziative-faro" di ampio respiro, a competenza mista UE-Stati membri, che la Commissione si è impegnata a presentare entro l'anno<sup>5</sup>.

Dopo l'approvazione, la Strategia "Europa 2020" è entrata nella fase di attuazione e il primo passo è stato quello dell'assunzione da parte degli Stati membri di impegni per quanto riguarda, da una parte, gli obiettivi che ciascuno di essi si prefigge a livello nazionale nei cinque macro-settori e, dall'altra, le riforme strutturali che si intendono adottare per l'eliminazione dei "colli di bottiglia" che ostacolano la crescita. I singoli Stati membri adotteranno a tal fine Piani Nazionali di Riforma (PNR).

L'Italia ha adottato lo scorso 5 novembre il proprio Piano Nazionale di Riforma, la cui versione finale sarà presentata all'Unione europea il prossimo aprile, insieme al Programma di stabilità, nel quadro del nuovo ciclo di programmazione del "Semestre europeo".

Nel più ampio contesto della Strategia "Europa 2020", il completamento e l'approfondimento del mercato interno costituiscono un aspetto di cruciale rilevanza economica per assicurare una dinamica di crescita, nonché temi della massima importanza strategica per la Commissione europea.

Nel 2010 si sono susseguite, al riguardo, due iniziative chiave. Su incarico del Presidente Barroso, il professor Mario Monti, ex commissario responsabile per il mercato interno (1995-1999) e per la concorrenza (1999-2004), ha delineato alcune opzioni e raccomandazioni per rilanciare il mercato interno (c.d. Rapporto Monti del maggio 2010). Su questa base, il 27 ottobre, la Commissione europea ha adottato la Comunicazione "Verso un atto per il mercato unico - Per un'economia sociale di mercato altamente competitiva", contenente un elenco provvisorio di 50 azioni in cui si dovrà sostanziare, in linea con il percorso tracciato dal Rapporto Monti e a seguito di una consultazione con Stati membri e Parlamenti nazionali, il futuro Atto per il Mercato Unico. Le proposte dalla Commissione europea sono basate su tre grandi linee direttrici:

<sup>4</sup> Aumento del tasso di occupazione al 75, aumento della percentuale di investimenti in R&S al 3% del PIL europeo, l'attuazione del pacchetto energia-clima (c.d. '20-20-20'), far scendere al 10% il tasso di abbandono scolastico e far crescere al 40% la percentuale di popolazione con laurea o titolo equivalente, ridurre di 20 milioni le persone che nell'Unione europea si trovano a rischio povertà ed esclusione.

<sup>5</sup> Le sette iniziative-faro sono: "Agenda digitale"; "Gioventù in movimento"; "L'Unione dell'innovazione"; "Una politica industriale per l'era della globalizzazione"(queste quattro già presentate); "Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro"; "Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse"; "Piattaforma europea contro la povertà".



sostenere una crescita economica duratura e sostenibile, rilanciare la fiducia dei cittadini europei nel mercato interno, migliorare la *governance* del mercato interno.

Il Commissario per il mercato interno e i servizi, Michel Barnier, ha avuto occasione di anticipare alcuni contenuti dell'Atto in occasione di un incontro a Roma del luglio scorso, al quale ha partecipato anche il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio.

L'esercizio nella sua fase iniziale è stata oggetto di una consultazione lanciata dalla Commissione europea e che si è conclusa il 28 febbraio 2011 e alla quale l'Italia ha partecipato con la presentazione di un proprio contributo.

Il Consiglio Competitività del dicembre 2010 si è impegnato a definire al più presto, in collaborazione con Parlamento europeo e Commissione, le misure prioritarie da mettere in atto sulla base delle proposte della Commissione ed a promuovere una stretta cooperazione con le altre formazioni pertinenti del Consiglio per garantire la coerenza generale delle politiche e delle misure connesse al mercato unico. A conclusione della consultazione pubblica, la Commissione presenterà la versione finale dell'Atto e l'elenco definitivo di proposte, da realizzare entro il 2012.

## 2. QUESTIONI ECONOMICHE E FINANZIARIE

Per far fronte alla crisi economico-finanziaria, l'Unione europea ha lavorato per dotarsi di nuovi strumenti che sono il naturale completamento della moneta unica e che modificheranno dunque l'architettura economico-finanziaria dell'Unione.

Il primo è il Meccanismo permanente di gestione delle crisi (*European Stability Mechanism*, ESM). In occasione del Consiglio europeo del 16-17 dicembre è stata approvata la proposta di decisione di modifica dei Trattati per la creazione del futuro Meccanismo che comincerà ad operare a metà 2013 e sostituirà l'*European Financial Stabilisation Facility* (EFSF) e l'*European Financial Stabilization Mechanism* (EFSM), i due strumenti temporanei approntati nel maggio scorso in risposta alla crisi greca. La modifica riguarda l'art. 136 TFUE e consiste nell'aggiunta di un paragrafo in base al quale gli Stati membri, la cui moneta è l'euro, avranno la facoltà di istituire un meccanismo, da attivare in "ultima ratio" (ossia solo dopo aver esaurito gli altri strumenti disponibili), per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. Le sue risorse saranno erogate solo a condizioni rigorose. La modifica dell'art. 136 andrà approvata dai 27 paesi entro il 2012, per consentire l'entrata in vigore dell'ESM nel gennaio 2013.

Il secondo strumento riguarda la supervisione sui mercati finanziari. Grazie all'accordo raggiunto tra Parlamento e Consiglio, il Comitato Europeo per i Rischi Sistemici e le tre nuove Autorità di vigilanza microprudenziale europee (*European Banking Authority*, *European Securities and Market Authority* e *European Insurance and Occupational Pensions Authority*) sono operative dal 1° gennaio 2011. Il costituendo sistema europeo di controllo del settore finanziario si affiancherà a quelli esistenti a livello nazionale. In tale ambito, è stato inoltre raggiunto, dopo un complesso negoziato, l'accordo sulla Direttiva relativa ai fondi alternativi di investimento (in particolare *hedge funds*, e *private equity*).

Ulteriore tassello della nuova architettura economico-finanziaria europea è poi quello del coordinamento delle politiche economiche. Il Consiglio ECOFIN del settembre 2010 ha approvato le modifiche del Codice di condotta sull'attuazione del Patto di Stabilità e Crescita, necessarie per l'adeguamento alle nuove procedure del cd. "Semestre

# Partecipazione dell'Italia all'attività dell'Unione per la realizzazione delle principali politiche nel 2010

## 1. MERCATO INTERNO E CONCORRENZA

### *Verso un atto per il Mercato Unico*

La pubblicazione del Rapporto Monti nel maggio 2010 e la conseguente adozione della Comunicazione della Commissione europea "*Verso un Atto per il mercato unico. Per un'economia sociale di mercato altamente competitiva*" hanno rappresentato le iniziative per il rilancio del Mercato interno (cfr. Parte Prima, cap.4).

Nel corso del 2010 il Governo, per il tramite del Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, ha partecipato nelle sedi europee (Gruppi di lavoro del Consiglio e della Commissione europea) alla predisposizione dei contenuti del *Single Market Act* che ha l'ambizione di essere un'agenda per la crescita per garantire la concretizzazione dei benefici economici derivanti dal mercato unico, a tutto vantaggio della stabilità monetaria e della coesione. Molte delle 50 proposte indicate dalla Commissione europea vanno effettivamente nella direzione di integrare e liberalizzare i mercati europei e l'Italia non può che apprezzare tale obiettivo di principio.

Il *Single Market Act* è stato oggetto di un progetto di Conclusioni, approvato al Consiglio competitività dell'11-12 dicembre 2010. Il *Single Market Act* ha assunto, in questa congiuntura contrassegnata dal rischio del ricorso alla cooperazione rafforzata per il dossier sul brevetto dell'Unione europea, una specifica e ulteriore caratterizzazione "politica", come segnale del Consiglio di settore per il rilancio del mercato interno, considerato come il vero motore del processo d'integrazione nell'Unione.

Il contributo del Governo italiano è stato particolarmente rilevante al fine di far approvare un testo in cui venisse evidenziato il mantenimento dell'elenco esemplificativo degli ambiti problematici riguardanti le questioni transfrontaliere derivanti dall'interazione dei differenti sistemi normativi nazionali, cui sono state aggiunte le regole tecniche nei settori non armonizzati dei prodotti (ad esempio i metalli preziosi) e le qualifiche professionali, oltre alla fiscalità e al diritto societario.

Rilevante il richiamo alla tutela della creatività delle imprese europee, nonché il riferimento alla sicurezza dei consumatori, soprattutto nel campo della lotta alla contraffazione. Su indicazione italiana è stato introdotto il richiamo alla necessità di un regime sanzionatorio efficace per combattere la pirateria dei contenuti *on line*.

Sulla dimensione esterna del mercato interno, è importante il riferimento ai DPI, come fattore decisivo per l'accesso al mercato dei Paesi terzi (si pensi al negoziato in corso su una tutela adeguata delle indicazioni geografiche nell'ambito dell'ACTA sostenuto dall'Italia).

Infine, di grande interesse appare il riferimento al ruolo di leadership del Consiglio Competitività rispetto ad altre formazioni consiliari.

*Direttiva sui ritardi dei pagamenti*

Nel corso del 2010 sono stati portati a termini i negoziati sulla proposta di direttiva che modifica la direttiva 35/2000/CE sui ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, presentata nell'aprile 2009 e approvata il 20 ottobre 2010 a Strasburgo dal Parlamento europeo in prima lettura.

La proposta è inserita nello *Small Business Act* tra le misure a sostegno delle PMI. Secondo i dati della Commissione europea, i ritardi di pagamento rappresentano un evento frequente in Europa a danno delle imprese, soprattutto delle piccole. Inoltre, le amministrazioni pubbliche, nella maggior parte degli Stati membri in situazioni di difficoltà finanziaria, sono solite pagare in ritardo. Ciò esercita pressione anche sulle imprese solvibili, con possibilità di portarle alla bancarotta.

Pertanto, è emersa la necessità di rafforzare, con ulteriori misure legislative, la direttiva 2000/35/CE, in quanto la sua applicazione non ha prodotto gli effetti desiderati. Il problema sussiste anche in Italia con una certa acutezza, in ragione di una media di 180 giorni di ritardo su base nazionale.

Il Governo ha cercato di contemperare i diversi e a volte anche divergenti interessi in gioco: da un lato le richieste del mondo imprenditoriale che, in una situazione di crisi finanziaria ed economica, maggiormente soffre della stretta creditizia operata dal sistema bancario; dall'altro la pubblica amministrazione che è tenuta a essere vigile affinché non si determinino effetti negativi sulla finanza pubblica. Si pensi che, secondo ipotesi riferite al quadriennio 2007-2010, la sola esposizione debitoria delle ASL e delle Aziende ospedaliere supererebbe i 50 miliardi di euro. Ipotizzando per il complesso delle altre amministrazioni pubbliche un'esposizione pari al 40% di quella degli enti sanitari si perviene ad un valore di maggior debito della pubblica amministrazione non inferiore a 4 punti di PIL. L'emersione della dinamica annua avrebbe comportato un maggior disavanzo, in ciascun esercizio, nell'ordine di 0,4 punti di PIL.

I negoziati si sono rivelati particolarmente delicati.

Il testo finale della direttiva prevede una differente disciplina a seconda che si tratti di transazioni commerciali tra imprese (c.d. "Business to Business" o "B2B") o tra imprese e pubblica amministrazione, in virtù della quale non si procede all'armonizzazione dei termini di pagamento, garantendo la libertà contrattuale tra le imprese. Per quanto riguarda in particolare le transazioni commerciali tra imprese, se il periodo di pagamento non è stabilito nel contratto, gli interessi diventano esigibili dopo 30 giorni dal ricevimento della fattura. Se invece il periodo di pagamento è stabilito nel contratto, gli interessi diventano esigibili dal giorno successivo alla data di scadenza, che non dovrà superare i 60 giorni a meno che si concordi diversamente nel contratto e purché non sia gravemente iniquo per il creditore. Il livello degli interessi è pari al tasso dello strumento di rifinanziamento della BCE (« tasso di riferimento») maggiorato di almeno 8%, mentre nella vigente direttiva 2000/35 la maggiorazione era fissata al 7%. Relativamente ai rapporti "imprese-pubblica amministrazione", le autorità pubbliche dovranno pagare per i beni e servizi acquistati entro 30 giorni, termine che in circostanze speciali potrà essere esteso ad un massimo di 60 giorni. Tra i settori in deroga si segnala il settore "sanitario", di grande sensibilità per il sistema italiano.

Nel corso del negoziato si è riusciti a far accogliere alcune proposte italiane, e in particolare l'abolizione della compensazione forfetaria del 5% inizialmente prevista dalla Commissione e la fissazione del termine di recepimento in 24 mesi. L'Italia aveva anche elaborato un'articolata proposta relativa al tasso di mora, ribadendo insieme alla Germania ed all'Austria, la ferma contrarietà alla proposta del Parlamento europeo, che



chiedeva un tasso di almeno il 9%: la definitiva fissazione del tasso all'8% è stata ottenuta grazie proprio all'impegno della delegazione italiana in sede di negoziato.

## 1.1. Libera circolazione dei beni e dei servizi

### *Direttiva "Servizi".*

Con il decreto legislativo 123/2010 l'Italia ha dato attuazione alla direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno, considerata una delle direttive più importanti per lo sviluppo del Mercato interno e per l'incremento della competitività dell'economia europea. È proprio sui servizi, infatti, che l'Europa punta per restare competitiva a livello globale: i servizi, difatti, rappresentano il 70% del PIL e un settore chiave in materia di occupazione, soprattutto femminile. La direttiva fornisce dunque un contributo decisivo al processo di liberalizzazione e semplificazione del mercato dei servizi, coerentemente con le previsioni contenute nella strategia di Lisbona.

Il percorso, espressamente indicato nella direttiva per raggiungere l'obiettivo dell'eliminazione degli ostacoli alla prestazione di servizi, è quello di modernizzare, partendo dalla semplificazione amministrativa, utilizzando i criteri indicati tra i quali assumono particolare rilievo la limitazione dell'obbligo di autorizzazione preliminare alle attività di servizio, sostituendolo, tutte le volte che sia possibile, con la tacita autorizzazione da parte delle autorità competenti allo scadere di un determinato periodo e la previsione di requisiti per l'accesso all'attività solo se giustificata da motivi imperativi di interesse generale, sempre alla condizione che ciò sia conforme ai principi di *non discriminazione*, *necessità* e *proporzionalità* ripetutamente richiamati.

L'atto di trasposizione (decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, pubblicato nel S.O. n. 75/L alla Gazzetta Ufficiale del 23 aprile 2010) è stato predisposto sulla base dei principi e criteri di delega contenuti nell'art. 41 della legge 7 luglio 2009, n. 88 (Legge comunitaria per il 2008). Si è ritenuto opportuno, per ragioni di chiarezza sistematica, riunire in un solo testo sia le disposizioni generali relative all'accesso e all'esercizio di un'attività di servizi, inclusi gli aspetti relativi alla qualità dei servizi, alla tutela dei destinatari di servizi e alla collaborazione amministrativa, sia le disposizioni relative alle modifiche apportate, per conformarne la disciplina alla direttiva, a specifiche attività di servizi.

Lo schema di decreto, approvato in esame preliminare nella seduta del Consiglio dei Ministri del 17 dicembre 2009, è stato modificato per tener conto dei pareri delle Commissioni parlamentari della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica ed è stato definitivamente approvato nella seduta del Consiglio dei Ministri del 19 marzo 2010.

Da gennaio a settembre 2010 si sono svolti a Bruxelles le attività relative al c.d. processo di valutazione reciproca, previsto dalla direttiva. Gli Stati membri, suddivisi in gruppi, hanno esaminato e valutato i diversi approcci normativi degli Stati membri in relazione a determinate attività di servizi. Gli incontri si sono rivelati molto utili perché hanno messo a confronto culture giuridiche diverse e approcci differenziati per le stesse problematiche; hanno, inoltre, stimolato riflessioni su possibili soluzioni alternative. L'Italia ha partecipato attivamente a tale processo, elaborando uno studio comparato sul commercio relativo a cinque Stati membri (Spagna, Portogallo, Italia, Malta e Bulgaria).

### **Servizi finanziari e riforma della vigilanza**

Per quanto riguarda le strategie di medio e lungo termine relative alle questioni attinenti ai mercati finanziari, si segnalano innanzitutto i lavori del Comitato per i servizi finanziari (*Financial Services Committee*, istituito con la Decisione del Consiglio 2003/165/CE). Il Comitato, presieduto dal Direttore Generale del Tesoro del nostro Ministero dell'Economia e Finanze, riferisce al Comitato economico e finanziario al fine di elaborare consulenze da presentare al Consiglio ECOFIN. Nel corso dell'anno 2010 il Comitato ha ampiamente affrontato e discusso questioni connesse alla regolamentazione dei mercati finanziari contribuendo al processo legislativo dell'Unione europea in materia.

Dal canto suo, il Comitato di regolamentazione sulla materia contabile (*Accounting Regulatory Committee*), istituito ai sensi del Regolamento CE n. 16006/2002 con funzioni sia di regolamentazione (approva i principi contabili internazionali *IAS/IFRS*), che di supporto alla Commissione nell'espletamento delle sue prerogative relative all'iniziativa legislativa, ha esaminato il progetto di ammodernamento delle direttive vigenti in materia di bilanci annuali e consolidati.

Si ricorda altresì la partecipazione ai lavori del Comitato Bancario europeo, che ha discusso le linee generali della nuova regolamentazione sul capitale delle banche e sulla gestione delle crisi nel settore finanziario; a quelli del Comitato finanziario europeo, in cui è stata approvata la regolamentazione di secondo livello attuativa della direttiva 2009/65/EC (c.d. UCITS IV) e sono state esaminate e discusse le nuove iniziative regolamentari proposte dalla Commissione nel settore dei mercati e degli intermediari finanziari; a quelli del Comitato europeo per i conglomerati finanziari, in cui sono stati esaminati gli indirizzi di massima per la riforma della disciplina europea dei gruppi finanziari *cross bordere cross sector* (direttiva 2002/87/CE); e a quelli, infine, del Comitato europeo dei pagamenti, in cui sono state delineati gli indirizzi normativi in tema di *Single European Payment Area* (SEPA).

Il *Company law experts group* – CLEG ha invece discusso le iniziative della Commissione in materia di *corporate governance* delle società quotate, con particolare riferimento alla prossima elaborazione di un *Green Paper*. Il CLEG è stato inoltre impegnato nella discussione circa l'opportunità e desiderabilità di nuove iniziative legislative europee nel campo dell'armonizzazione del diritto societario.

Va poi menzionata la conclusione dei lavori riguardanti la riforma del sistema europeo di regolamentazione e supervisione, che ha portato all'approvazione di un pacchetto di misure in tema di regolamentazione e supervisione (pubblicate in *GUUE* L 331 del 15 dicembre 2010), comprendente:

- a) un regolamento e una correlata decisione del Consiglio dell'Unione europea istitutivi dello *European Systemic Risk Board* (ESRB), con funzioni di vigilanza macroprudenziale;
- b) tre regolamenti, di identico contenuto salvo alcune peculiarità di settore, istitutivi delle tre nuove Autorità europee di vigilanza microprudenziale (*European Supervisory Authorities*, ESAs), rispettivamente per il settore bancario (EBA), per quello assicurativo e dei fondi pensione (EIOPA), per la trasparenza e l'integrità dei prodotti e dei mercati finanziari (ESMA);

- c) una direttiva (c.d. "direttiva omnibus I") di modifica delle direttive dei settori bancario, assicurativo e dei mercati finanziari, al fine di assegnare alle tre ESAs il potere di emanare "standard tecnici vincolanti" (*binding technical standards*, o BTS, che porteranno ad un "*single rulebook*" volto ad eliminare, per le aree di più elevato contenuto tecnico, la possibilità di arbitraggi regolamentari da parte degli Stati membri) e il potere di adottare decisioni vincolanti (*binding mediation*) per le autorità di vigilanza nazionali, qualora queste ultime debbano cooperare tra loro ovvero coordinarsi o assumere decisioni congiunte e non riescano a trovare un accordo.

Inoltre, si è provveduto alla revisione del Regolamento CE n. 1060/2009 del 16 settembre 2009, relativo alle agenzie di *rating* del credito (in seguito Regolamento CRA), il quale ha sostituito il precedente regime di autoregolamentazione di dette agenzie con una normativa improntata ai seguenti obiettivi: assicurare l'indipendenza e obiettività delle CRA; garantire nel tempo la qualità delle metodologie impiegate e l'affidabilità dei *rating* rilasciati; garantire un sistema di vigilanza efficace ed uniforme in tutta l'Unione europea. La relativa proposta, presentata dalla Commissione nel corso del 2010, è stata approvata dal Parlamento e dal Consiglio ad esito di un negoziato nel corso del quale l'Italia ha pienamente sostenuto l'iniziativa. Essa modifica il Regolamento CRA, assegnando direttamente alla neocostituita *European Securities Markets Authority* (ESMA) la funzione di vigilanza sulle CRA.

E' stata poi approvata la Direttiva sui gestori dei fondi di investimento alternativi (c.d. Direttiva AIFM). Coerentemente con i principi approvati dal G-20 e con l'invito del Consiglio europeo della primavera 2009, essa estende il raggio d'azione della regolamentazione e della supervisione ai "fondi alternativi" – vale a dire i fondi diversi dai "fondi armonizzati" (c.d. UCITS) e dai fondi pensione – per contenere i rischi che detti fondi generano per gli investitori, le controparti e la stabilità finanziaria. La direttiva introduce un regime di autorizzazione, cui i gestori di fondi alternativi devono sottoporsi per potere esercitare nell'Unione europea qualunque attività di gestione e commercializzazione di fondi. A fronte di questo nuovo quadro di regole armonizzate e di rafforzamento della supervisione, l'atto prevede il c.d. passaporto europeo: il gestore di fondi alternativi autorizzato da uno Stato membro potrà gestire un fondo e commercializzarne le quote anche negli altri Stati membri, seppur solo nei confronti dei cc.dd. investitori professionali, dopo una semplice notificazione alle rispettive Autorità di vigilanza. Si supera così l'attuale regime che subordina tale attività a una vera e propria autorizzazione di ciascuna Autorità di vigilanza nazionale, con conseguente frammentazione del mercato europeo.

La delegazione italiana ha, inoltre, partecipato al negoziato per la revisione della Direttiva Prospetto, che ha portato all'approvazione il 24 novembre 2010 di una direttiva di modifica, che mira ad accrescere la certezza e l'efficacia del regime introdotto dalla stessa e a ridurre i connessi oneri amministrativi a carico degli operatori.

Si segnalano, inoltre, i negoziati che hanno riguardato:

- a) la revisione della direttiva sui sistemi di indennizzo agli investitori (direttiva 97/9 CEE, cd. *Investor Compensation Scheme Directive*), con modifiche volte a garantire norme più efficienti, parità di condizioni con riferimento alle tipologie di strumenti finanziari e l'adeguatezza della dotazione finanziaria alle richieste di indennizzo;



- b) la proposta normativa volta a rendere più sicuro e più trasparente il mercato dei derivati negoziati "fuori borsa" (i cd. derivati *over-the-counter*, OTC);
- c) il regolamento comunitario per le vendite allo scoperto (*Short Selling*) e i *Credit Default Swap* (CDS) avente l'obiettivo di affrontare i rischi di carattere sistemico senza ridurre i benefici che le vendite allo scoperto comportano per la qualità e l'efficienza dei mercati.
- d) la revisione della direttiva in materia di vigilanza supplementare sui conglomerati finanziari 2002/87/CE;
- e) la revisione della direttiva sui sistemi di garanzia dei depositi 2009/14/CE;
- f) l'elaborazione di una *Securities Law Directive*, sulla base di una proposta che concerne il quadro normativo europeo in tema di certezza giuridica con riferimento alla detenzione e alla disposizione di titoli;
- g) la regolamentazione dei *Central Securities Depositories* (CSD);
- h) la formulazione di iniziative regolamentari in tema di *Close-out netting*.

Tra le iniziative di carattere pre-normativo vanno invece ricordate le consultazioni pubbliche lanciate dalla Commissione europea in tema di revisione delle direttive MiFID (*Markets Financial Instruments Directive*) e UCITS IV (*Undertakings for Collective Investment in Transferable Securities*) e per una normativa specifica riguardo ai PRIIPs (*Packaged Retail Investment Products*).

## 1.2 Libera circolazione dei lavoratori

### ***Direttiva "Qualifiche".***

Nel corso del 2010 il Governo ha attivamente partecipato al processo di valutazione dell'applicazione della Direttiva 2005/36/CE, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, a tre anni dalla sua entrata in vigore, al fine di verificare la necessità di apportare o meno modifiche al testo vigente che possano incrementare e facilitare la mobilità dei professionisti.

Le tematiche della Direttiva che presentano aspetti problematici per il nostro Paese, sono in particolare connesse alla libera prestazione di servizi, al riconoscimento delle qualifiche acquisite in uno Stato terzo e già riconosciute da uno Stato membro e alla formazione minima prevista dalla direttiva per alcune professioni c.d. settoriali, quali gli infermieri per l'assistenza generale.

Una strategia condivisa per affrontare l'alta percentuale di frodi a danno del nostro Paese (soprattutto dentisti dalla Romania) è stata messa a punto con la Commissione europea in un incontro bilaterale tenutosi il 16 dicembre 2010.

Si segnala, infine, la redazione da parte del Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie di una Guida nazionale dell'utente, intesa a fornire al cittadino un facile strumento di consultazione ai fini di un più celere ed efficace riconoscimento della propria qualifica professionale ai sensi della direttiva 2005/36/CE, e informazioni utili all'eventuale prosecuzione della propria formazione in un Paese diverso da quello in cui si è conseguito il titolo di studio.

Nel 2010, inoltre, il Punto Nazionale di Contatto per le qualifiche professionali ha proseguito il lavoro di informazione e di assistenza al cittadino (dell'Unione e non), nell'iter di riconoscimento, fornendo in particolare informazioni relativamente ai regimi di riconoscimento, alle Autorità competenti alle quali rivolgersi, ai documenti da produrre ecc. (nel corso dell'anno sono state fornite circa 2000 risposte). Molto intensa è stata anche la cooperazione con i Punti nazionali di contatto degli altri Stati membri, al fine sia di risolvere eventuali questioni problematiche, sia di mettere il cittadino a conoscenza delle legislazioni degli altri Stati membri e in contatto con le Autorità competenti dei diversi Paesi. Va segnalato, infine, che sempre più il lavoro del Punto nazionale di contatti si sta estendendo alla tematica dei riconoscimenti accademici dei titoli di studio, la cui disciplina, pur non rientrando direttamente nell'ambito di applicazione della direttiva 2005/36/CE, interferisce con essa in modo diretto e costante.

### 1.3 Imprese e mercato interno

Sul versante specifico dell'intervento europeo a favore delle imprese, il 2010 ha fatto registrare sviluppi particolarmente significativi e strettamente interrelati, anche in considerazione del mutato contesto istituzionale, segnatamente dei nuovi poteri in materia di politica industriale attribuiti alla Commissione europea dall'art. 173 TFUE.

In primo luogo, la Commissione ha varato le linee di una nuova politica industriale europea, con la presentazione dell'iniziativa-faro "Una politica industriale integrata per l'era della globalizzazione: riconoscere il ruolo centrale di concorrenzialità e sostenibilità", parte della Strategia "Europa 2020". L'iniziativa contiene orientamenti strategici e proposte specifiche, basate su una combinazione di azioni orizzontali e settoriali, volte a promuovere una base industriale dinamica e competitiva a livello internazionale, che favorisca la ripresa economica e l'aumento dell'occupazione, assicuri posti di lavoro ben retribuiti, faccia un uso efficiente delle risorse e riduca le emissioni di carbonio.

In occasione dei dibattiti svolti sul tema, il Consiglio Competitività ha individuato come prioritarie per l'attuazione della nuova politica industriale europea alcune tematiche, tra le quali la complementarità tra le azioni orizzontali e quelle settoriali; l'innovazione; le piccole e medie imprese; la transizione verso un'economia industriale a basse emissioni di carbonio; il sistema di standardizzazione; i cluster e le reti di imprese; la dimensione esterna della competitività e il ruolo del Consiglio Competitività nel quadro della *governance* economica europea.

L'Italia ha accolto con favore l'iniziativa-faro della Commissione, condividendo la necessità di sviluppare e promuovere una base industriale solida e diversificata in Europa anche per sostenere l'uscita dalla crisi economica. Da parte italiana sono considerati particolarmente importanti i seguenti aspetti: le misure per accompagnare il sistema manifatturiero esistente nella transizione verso l'economia verde, le azioni per facilitare l'accesso alla finanza e al credito, soprattutto per le piccole e medie imprese, l'esigenza di ammodernare le regole sugli aiuti di Stato, in modo da poter contribuire a guidare le trasformazioni industriali, e le misure volte a favorire i distretti, le reti di impresa e le filiere. È inoltre necessario migliorare il dialogo e la collaborazione del Consiglio Competitività con altre formazioni consiliari, in rapporto ad iniziative riconducibili ad altre politiche settoriali che hanno ricadute sulla competitività industriale (dal



*made in* alle emissioni dei veicoli commerciali leggeri, dagli accordi commerciali bilaterali alla regolamentazione energetica).

La Commissione ha poi adottato una seconda iniziativa-faro, "Unione per l'Innovazione", frutto di un lavoro congiunto tra i Commissari responsabili dell'industria e dell'imprenditoria (il Vice Presidente Antonio Tajani) e della ricerca (Geoghegan Quinn). L'iniziativa, strettamente connessa a quella sulla politica industriale, mira a sviluppare un approccio strategico integrato e condiviso per l'innovazione, in una prospettiva di medio-lungo periodo, e si basa alcuni assi prioritari di intervento: la formazione e lo sviluppo delle competenze; la concentrazione degli strumenti finanziari europei; il miglioramento dell'accesso ai finanziamenti per le imprese innovative; la promozione del potenziale creativo; la costituzione di un mercato unico dell'innovazione; la realizzazione di partenariati.

### 1.3.1 Diritto societario

Sul piano più specificamente legislativo è proseguita nel 2010, seppure con esiti altalenanti, l'attività di revisione del diritto societario. In particolare, si sono arrestati i negoziati sul progetto di Regolamento sulla Società privata europea (SPE), soprattutto per l'atteggiamento intransigente della Germania (appoggiata dai Paesi nordici) relativamente all'istituto della partecipazione dei dipendenti della società alla gestione dell'impresa, punto molto delicato che, presente anche nella disciplina della Società europea (SE), introdotta con il Regolamento 2001/2157/CE, ne ha finora rappresentato un ostacolo al suo pieno utilizzo nei Paesi che non conoscono tale istituto partecipativo, e segnatamente in Italia.

Malgrado gli ostacoli incontrati dal Regolamento SPE (da approvarsi all'unanimità in quanto la base giuridica è l'art. 352 TFUE), la Commissione nel corso del 2010 ha avviato un processo di consultazione pubblica sull'opportunità di adottare un regolamento europeo di disciplina della Fondazione europea (sempre ai sensi dell'art. 352 TFUE). Si tratta di un'iniziativa cui l'Italia guarda con attenzione e interesse, come il Governo ha precisato in sede di Comitato consultivo della Commissione europea sul diritto societario (CLEG).

Nella stessa sede, l'Italia ha fattivamente appoggiato il progetto per l'Interconnessione del Registro delle Imprese, oggetto delle Conclusioni del Consiglio del 25 maggio 2010. Il progetto è importante in quanto si darebbe attuazione piena alle direttive "societarie", per offrire informazioni indispensabili in materia di attività transfrontaliere delle imprese, di vita delle società (apertura o chiusura delle filiali o succursali), di società europea (SE), di SPE (qualora ne fosse adottato il regolamento istitutivo), o ancora di direttiva sulla *transparency* (sull'armonizzazione degli obblighi di trasparenza riguardanti le informazioni sugli emittenti i cui valori mobiliari sono ammessi alla negoziazione in un mercato regolamentato). Già con il progetto BRITE si era cercato di sviluppare e attuare un modello innovativo di interoperabilità, piattaforma di servizi ICT e strumento di gestione per i registri di imprese in tutta l'Unione europea.

Il progetto di interconnessione tiene conto, altresì, dell'utilizzo del sistema IMI (*Internal Market Information System*). La Commissione intende infatti ampliare il sistema anche ad altri settori, ed in particolare proprio al diritto societario, per permettere il colloquio e la cooperazione amministrativa in materia tra le pubbliche amministrazioni.

Nel corso della riunione *high level* del CLEG di novembre 2010 si è dato ad ogni modo avvio ad un processo generale di revisione del diritto societario europeo, prevedendo la costituzione di un gruppo di lavoro costituito dei maggiori esperti nazionali in materia.

### 1.3.2 Proprietà intellettuale

Nel campo della proprietà intellettuale, nel 2010 il Consiglio Competitività ha adottato una risoluzione sul miglioramento della tutela dei diritti di proprietà intellettuale nel mercato interno. Tra i punti qualificanti della risoluzione figura il rafforzamento dell'Osservatorio europeo sulla contraffazione – incaricato tra l'altro di pubblicare un rapporto annuale sull'impatto della contraffazione sul mercato interno – e la creazione di un sistema di allarme rapido. Il Consiglio ha inoltre adottato conclusioni sul futuro sistema dei marchi nell'Unione europea.

Nel corso dell'anno sono inoltre proseguiti, come si già ricordato, i lavori sulla creazione del brevetto dell'Unione europea, con particolare riguardo al regime linguistico delle traduzioni del brevetto.

Dopo le Conclusioni approvate nel dicembre 2009 dal Consiglio Competitività con l'accordo politico sul regolamento istitutivo del brevetto, infatti, nel giugno 2010 la Commissione ha presentato la proposta di regolamento sul regime linguistico del brevetto, destinata a completare il dossier. La proposta, basata sul trilinguismo (inglese, francese, tedesco), non è stata ritenuta accettabile in particolare dall'Italia e dalla Spagna. Nonostante il tentativo della Presidenza belga di giungere a un accordo politico, il Consiglio Competitività straordinario del 10 novembre non è riuscito a trovare il consenso unanime necessario in materia. E su impulso di alcuni Stati membri, il 14 dicembre la Commissione ha avanzato la proposta di procedere avanti lo stesso nel quadro di una cooperazione rafforzata.

Il Governo italiano, come d'altronde quello spagnolo, si è fermamente opposto a tale soluzione, ritenendola, oltre che chiaramente volta ad escludere alcuni Stati membri, discriminatoria e lesiva degli interessi delle imprese nazionali e quindi incompatibile con il mercato interno. A giudizio dell'Italia, peraltro, essa costituirebbe un pericoloso precedente, che potrebbe essere esteso anche ad altri settori in cui i Trattati hanno previsto l'unanimità del Consiglio. Il Governo ha perciò ribadito la volontà di lavorare ad una soluzione consensuale ed equilibrata, che consenta una generalizzata accessibilità di tutti i brevetti anche in lingua inglese - con effetto giuridico vincolante anche per il regime delle controversie - e che definisca un regime modificabile solo con decisione del Consiglio.

**CONTENUTI DELLA PROPOSTA DI REGOLAMENTO SUL REGIME DELLE TRADUZIONI DEL BREVETTO DELL'UNIONE EUROPEA.**

Il 1° luglio 2010 la Commissione europea ha presentato una proposta che prende modello il regime linguistico (inglese, francese e tedesco) in vigore nell'Ufficio europeo dei brevetti (UEB).

Secondo la Commissione, oggi, un brevetto europeo convalidato, ad esempio, in 13 paesi, costa non meno di 20.000 euro, di cui quasi 14.000 derivano dai costi di traduzione. Ciò rende un brevetto europeo 10 volte più caro di un brevetto americano, che costa circa 1.850 euro. In base all'analisi d'impatto della nuova proposta di regolamento i costi amministrativi per un brevetto dell'Unione europea valido per i 27 Stati membri sarebbero inferiori a 6.200 euro, di cui solo il 10% sarebbe dovuto a costi di traduzione.

Nel corso del negoziato la delegazione italiana ha più volte e con varie argomentazioni contestato, anche sulla base di dati verificabili, l'analisi d'impatto della Commissione - che ha trascurato anche il reale peso economico dell'Italia in campo brevettuale - dando luogo ad una valutazione parziale, discriminatoria e, quindi, inaccettabile. I costi di traduzione prospettati dalla Commissione nella sua valutazione d'impatto sono apparsi superiori a quelli reali, come è stato dimostrato in un documento predisposto dall'Italia e mai contestato dalla Commissione.

La Commissione, nella sua analisi di impatto, ha peraltro escluso l'opzione *english only* che è, invece, quella maggiormente conveniente in base ai dati economici reali. In effetti, se non si prendono in considerazione i brevetti rilasciati a soggetti di madre lingua francese e tedesca, il 96% delle richieste di brevetto rivolte all'Ufficio europeo dei brevetti adotta la lingua inglese. Pur riconoscendo che l'*english only* è opzione considerata con grande interesse da molti Stati Membri, in quanto più semplice ed economica, la Commissione la esclude perché ciò obbligherebbe l'UEB a modificare il suo regime linguistico.

La Commissione non ha nemmeno approfondito, nel dettaglio, i costi e gli investimenti necessari per sviluppare un sistema efficace di traduzione automatica dei brevetti <sup>10</sup>. Quello attualmente operativo nell'UEB e negli Uffici nazionali presenta ancora, infatti, enormi difficoltà, dopo oltre 5 anni dall'avvio del relativo progetto, e comporta investimenti e tempi ben più consistenti rispetto a quelli oggi prospettati, con il *vulnus* di non assumere, anche a regime, una connotazione e un valore giuridicamente vincolanti.

La Commissione non ha operato, inoltre, nessuna valutazione di impatto sul mercato interno del regime trilinguistico in termini di costi industriali cui saranno sottoposte molte imprese e di benefici di cui, invece, fruiranno le imprese appartenenti "all'area

<sup>10</sup> La Commissione sostiene anche un progetto (PLuTO) per la traduzione automatica dei brevetti che copre tutte le lingue ufficiali dell'UE e le disposizioni di attuazione applicabili al sistema di traduzione automatica dovrebbero essere stabilite dal Comitato ristretto del Consiglio di amministrazione dell'UEB, composto da rappresentanti dell'Unione europea e da tutti gli Stati membri. Sullo scorcio del 2010, è stato stipulato, inoltre, un accordo tra *Google* e l'Ufficio europeo dei brevetti in base al quale il motore di ricerca avrà accesso a più di 1,5 milioni di documenti brevettuali depositati presso l'UEB e, a sua volta, metterà a disposizione la sua tecnologia di traduzione automatica. Tale accordo dovrebbe anche facilitare il processo decisionale degli Stati europei che vogliono semplificare l'introduzione di un brevetto dell'Unione europea unico, a costi convenienti e prevedibili.



trilinguistica privilegiata". È evidente, infatti, che gli operatori economici la cui lingua di lavoro sia una delle tre ufficiali dell'Ufficio europeo dei brevetti disporranno di un vantaggio, in termini di competitività, considerevole, potendo svolgere la loro attività brevettuale sulla base sempre e, almeno in parte, della propria lingua, riducendo, di conseguenza, i propri costi industriali. Al contrario, se si considera la condotta industriale passiva rappresentata dall'osservanza dei diritti di proprietà industriale, gli operatori economici non di lingua inglese, francese e tedesca dovranno sopportare costi maggiori rispetto ai loro concorrenti, perché dovranno tradurre i brevetti altrui nella loro lingua di lavoro (italiano, spagnolo, ungherese, polacco ecc...).

Nonostante gli sforzi della Presidenza belga, che ha formulato una serie di proposte per ridurre il carattere discriminatorio del sistema proposto dalla Commissione, il Consiglio Competitività ha constatato la mancanza di un accordo unanime e nella riunione del 10 dicembre ha discusso dell'idea di avviare una cooperazione rafforzata basata sulla proposta della Commissione, avanzata da 12 Paesi dell'Unione (Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Slovenia, Svezia e Regno Unito). E ciò benché Italia e Spagna, pur riaffermando l'impegno al varo del brevetto, necessario per «promuovere l'innovazione e centrare gli obiettivi della strategia di sviluppo e crescita di Europa 2020», avessero definito, con una lettera congiunta del 7 dicembre, l'eventuale utilizzo della cooperazione rafforzata come «un'iniziativa che rischia di ampliare il divario fra i Paesi europei», senza che si sia effettivamente esplorata «ogni possibilità di negoziato per arrivare a una soluzione di consenso».

Al riguardo, non si può tacere, anche la valenza "politica" e non solo tecnica di una scelta di questo tipo - palesemente problematica per alcuni Stati membri, in particolare, proprio per Italia e Spagna - che rischia di creare un'Europa e un mercato interno a più velocità, soprattutto in un settore di punta per l'innovazione, quale è quello della tutela della proprietà industriale e in un contesto economico dove sono ancora deboli i segnali di ripresa.

Il 14 dicembre, immediatamente dopo il Consiglio Competitività, la Commissione ha dal canto suo adottato la proposta di decisione di autorizzazione alla cooperazione rafforzata.

Per quanto riguarda invece la pirateria *on line*, il 22 settembre 2010 il Parlamento europeo ha adottato una Relazione sull'applicazione dei diritti di proprietà intellettuale nel mercato interno. Il documento traccia l'orizzonte entro cui si dovrà elaborare la futura legislazione europea in materia, in vista della creazione di un quadro normativo armonizzato ed efficace.

Con tale Relazione il Parlamento europeo ha invitato la Commissione a proporre una strategia globale in materia, che elimini le barriere alla creazione di un mercato unico nel mondo *on line* e adegui il quadro legislativo europeo in materia di diritti di proprietà intellettuale alle tendenze attuali nella società e agli sviluppi tecnologici. Viene anche chiesto di riflettere sui metodi per facilitare l'accesso dell'industria al mercato digitale senza confini geografici, affrontando, con urgenza, il rilascio di licenze multi-territoriali e l'armonizzazione della legislazione sul diritto d'autore. Un sistema di licenze paneuropee, infatti, dovrebbe fornire ai consumatori l'accesso alla più ampia scelta possibile di contenuti, compresi i repertori locali.

La Relazione definisce inoltre la copia privata un'eccezione al sistema generale del diritto d'autore. Come è noto, la legislazione sul *copyright* disciplina l'uso che viene fatto della copia privata, cioè della copia di cui dispone chi fruisce legittimamente dei contenuti. Le tecnologie digitali, riducendo drasticamente i costi di produzione e di distribuzione, hanno posto le condizioni per la diffusione e la proliferazione di copie derivate da quelle originali perfettamente identiche e in numero illimitato. La normativa vigente a livello europeo e internazionale è basata sul principio che la riproduzione delle copie è, di fatto, limitata ad un certo numero e consentita per il solo uso personale, non potendo tali copie essere messe in circolazione su larga scala, nè raggiungere il pubblico nel suo insieme in alcun modo. La normativa non poteva prevedere che lo sviluppo delle tecnologie digitali avrebbe permesso la diffusione e la proliferazione delle copie derivate dagli originali, garantendo, allo stesso tempo, la qualità e l'assoluta similarità della copia con l'originale. La diffusione delle nuove tecnologie ha sbilanciato il rapporto fra il consumatore, al quale la tecnologia, oggi, offre una straordinaria possibilità di utilizzo e di legittima copia privata del prodotto acquistato legalmente e il titolare dei diritti, che sempre meno ha la possibilità di gestire la distribuzione del contenuto attraverso il controllo del supporto fisico. Alla luce sia della facilità di riproduzione, che della qualità e della quantità delle riproduzioni possibili, la tutela dei diritti esclusivi degli autori e dei diritti connessi di produttori e distributori e la contemporanea necessità di tutelare il diritto alla copia privata in ambito digitale costituiscono uno degli aspetti più complessi ed economicamente rilevanti dell'industria dei contenuti.

La Relazione prosegue chiedendo alla Commissione di proseguire gli sforzi per compiere progressi nei negoziati relativi all'accordo ACTA (*Anti-counterfeiting trade agreement*), tenendo pienamente conto della posizione del Parlamento europeo, e di assicurare che le disposizioni dell'ACTA siano pienamente conformi all'*acquis* dell'Unione in materia di diritti di proprietà intellettuale e dei diritti fondamentali. Vi si auspica, inoltre, che la Commissione istituisca un *helpdesk* sulla proprietà intellettuale nei paesi terzi (in particolare, in India e Russia), per aiutare gli imprenditori europei a far valere i loro diritti e per combattere più attivamente l'ingresso nel mercato interno dell'Unione europea di merci contraffatte provenienti da questi paesi.

### **1.3.3. Appalti pubblici**

#### *Iniziativa della Commissione europea in materia di concessioni*

Nel corso del 2010 la Commissione europea ha lanciato una nuova consultazione, che fa seguito a quella già avviata nel 2007, sull'opportunità di introdurre una disciplina specifica in materia di concessioni di servizi, attualmente non direttamente disciplinate dalle Direttive n. 17 e n. 18 del 2004. Peraltro, sulla base dei risultati degli studi commissionati dalla Commissione e delle consultazioni degli *stakeholders*, appare come in relazione a tali concessioni, negli Stati membri la conformità ai principi di parità di trattamento, non

discriminazione e trasparenza (principi comunque vincolanti, in quanto derivanti dal Trattato) vari notevolmente e soprattutto non sia soddisfacente. Più in particolare, le informazioni relative all'aggiudicazione di concessioni di servizi non sono sempre soggette ad appropriata pubblicazione, risultando perciò difficilmente accessibili ad operatori economici europei e finanche nazionali, con un evidente freno allo sviluppo di forniture transfrontaliere in tale settore.

La Commissione europea intende, pertanto, proporre regole chiare che permettano di migliorare l'accesso al mercato per le imprese europee, incoraggiando il ricorso al partenariato pubblico-privato per il conseguimento di un miglior rapporto qualità-prezzo, sia per gli utilizzatori dei servizi che per gli enti appaltanti.

Al riguardo, nel corso dell'anno si sono tenuti incontri bilaterali con i Paesi membri. Il Governo ha in tale occasione sottolineato l'esigenza di avviare una consultazione interna più approfondita, anche con le regioni, gli enti locali e le parti economiche e, in relazione alla recente giurisprudenza amministrativa in materia, ha evidenziato l'opportunità di specificare alcuni aspetti non ancora sufficientemente chiariti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, come, ad esempio, quelli relativi alla definizione di concessione e alla sua distinzione dal contratto di appalto. Mentre si è in linea di massima concordato con l'idea della Commissione di introdurre un obbligo generalizzato di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea per le concessioni di servizi sopra una determinata soglia, in ossequio al principio di trasparenza costantemente affermato dalla stessa giurisprudenza nazionale.

#### *Cooperazione pubblico-pubblico*

Sempre nel corso del 2010 la Commissione europea ha avviato una consultazione anche sulla cooperazione *pubblico-pubblico* alla luce della normativa europea sugli appalti pubblici ed in particolare della più recente giurisprudenza della Corte di giustizia, al fine di valutare se sia necessario un ulteriore chiarimento e approfondimento normativo del tema a livello europeo. Esistono infatti diverse forme di cooperazione, alle quali, se ricorrono le condizioni prescritte dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, non si applica la normativa europea sugli appalti: la cooperazione "verticale", nel caso in cui un'amministrazione realizzi finalità di interesse pubblico (anche in cooperazione con altre amministrazioni) tramite la creazione di una terza entità controllata alla quale venga affidata la realizzazione di un determinato compito (ente *in house*); e la cooperazione "orizzontale", nel caso in cui più amministrazioni pubbliche concludano un contratto per la realizzazione congiunta di un servizio pubblico che tutti i partner della cooperazione devono assicurare. Il Governo ha avviato una consultazione interna sull'argomento, effettuando una ricognizione delle problematiche relative alla realizzazione delle forme di cooperazione *pubblico-pubblico*, oltre che della normativa e della giurisprudenza nazionale in materia.

Dalla consultazione effettuata a livello europeo è emersa l'esigenza di una più chiara sistematizzazione della giurisprudenza della Corte di giustizia, in modo da chiarire dubbi interpretativi e fornire orientamenti pratici alle stazioni appaltanti e agli operatori economici.

### *Appalti elettronici*

La Commissione ha pubblicato nell'ottobre scorso il Libro verde sull'*e-procurement*, il quale dà conto dello stato di realizzazione del Piano di Azione sull'*e-procurement* lanciato dalla stessa Commissione nel 2004. L'analisi è finalizzata principalmente: a identificare i principali strumenti e le strutture messe in atto a livello nazionale per fornire supporto all'*e-procurement*; a misurare l'efficacia delle misure contenute nel piano d'azione del 2004; a fornire la base per identificare azioni ulteriori, in particolare a livello dell'Unione europea, che possano essere utili per garantire agli operatori economici la partecipazione alle procedure di appalti elettronici nel mercato unico.

Dal rapporto di valutazione si evince un incremento, nel periodo 2004-2010, dell'utilizzo degli strumenti di *e-procurement*, anche se i risultati variano da un Paese membro all'altro. In linea generale l'uso degli appalti elettronici resta molto al di sotto del target inizialmente previsto (50% nel 2010). Risultano invece maggiormente utilizzate le procedure elettroniche di pubblicazione del bando o dell'avviso di gara e di presentazione dell'offerta o di candidatura elettronica; nella fase di post-aggiudicazione gli studi dimostrano i vantaggi in particolare della fatturazione elettronica. Tra i principali punti di debolezza che emergono dal rapporto di valutazione, vi è il fatto che il piano d'azione è uno strumento di "*soft law*" e pertanto non ha forza vincolante.

Nel novembre 2010 la Commissione ha organizzato un convegno su tali tematiche, al quale il Governo ha partecipato con qualificati rappresentanti. In prospettiva la Commissione pone tre obiettivi: disporre di un contesto legale-politico di sostegno anche tramite l'utilizzo di incentivi; garantire l'uso degli strumenti di *e-procurement* in conformità alle legislazione europea sugli appalti; agevolare l'utilizzo dell'*e-procurement* e diffondere soluzioni interoperative soprattutto per gli appalti transfrontalieri. Infine la Commissione ha lanciato alcuni punti di discussione da approfondire con i Paesi membri: se la realizzazione dell'*e-procurement* sia una priorità strategica e se la legislazione europea possa essere utilizzata per sviluppare l'uso dell'*e-procurement*.

### *Valutazione globale della legislazione sugli appalti pubblici*

Ancora nel 2010 la Commissione ha avviato un processo di valutazione di impatto delle direttive in materia di appalti pubblici, finalizzato ad esaminare l'attuazione delle disposizioni e l'esperienza delle amministrazioni aggiudicatrici e degli operatori economici alla luce del quadro normativo esistente, nonché ad analizzare l'impatto della legislazione relativa agli appalti sulla concorrenza, in particolare indagando se la trasparenza introdotta abbia favorito la concorrenza e il commercio. Dai primi dati rilevati emerge che la percentuale di apertura dei mercati nazionali agli appalti transfrontalieri rimane alquanto bassa (circa l'1,4%), e che il mercato degli appalti pubblici è più chiuso rispetto a quello privato.

Nel contesto della valutazione, la Commissione ha avviato peraltro una serie di studi tematici, quali: la partecipazione delle PMI agli appalti pubblici (studio concluso ad ottobre 2010); le strategie in materia di appalti transfrontalieri; l'analisi costi/benefici delle procedure introdotte dalle direttive; le iniziative assunte a livello nazionale per l'utilizzo degli appalti pubblici al fine di conseguire obiettivi di altre politiche, quali sostenibilità ambientale, considerazioni sociali e innovazione.

#### *Sistema informativo on line e-Certis*

Nel mese di ottobre del 2010 è entrato poi in funzione il sistema *on line* e-Certis. Si tratta di una guida che contiene i documenti e i certificati che devono essere presentati dalle imprese che intendono partecipare ad appalti pubblici banditi dai singoli Stati Membri. E-Certis, che a regime sarà disponibile in 21 lingue ufficiali dell'Unione, è frutto di un'iniziativa comune della Commissione europea (che mette a disposizione e amministra il sistema) e degli Stati membri, i quali, attraverso gruppi redazionali nazionali, assicurano che le informazioni contenute siano complete, esatte e aggiornate. Si tratta quindi di un importante strumento di supporto per le stazioni appaltanti e per gli operatori economici, il quale, pur non possedendo valenza giuridica, potrà comunque facilitare la partecipazione agli appalti transfrontalieri.

L'avvio del sistema nei tempi previsti testimonia per l'Italia l'ottimo lavoro svolto in sinergia da tutte le Amministrazioni centrali, che hanno collaborato a fornire le informazioni che implementano la banca dati, la cui validazione è rimessa alla responsabilità del Dipartimento per le politiche comunitarie in cooperazione con l'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici.

#### *Presidenza italiana del Public Procurement Network (PPN).*

Nel corso del 2010 è proseguita l'attività della Presidenza italiana del *Public Procurement Network* (PPN)<sup>11</sup>, assunta nel 2009 dall'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici con il supporto del Dipartimento per le politiche comunitarie.

In particolare, nel contesto del rafforzamento della cooperazione tra Paesi partecipanti con riguardo allo scambio di informazioni e buone pratiche sulla concreta applicazione della normativa sugli appalti, la Presidenza ha realizzato gli obiettivi fissati nel programma di lavoro per il 2010. In particolare, è stato completamente aggiornato e rinnovato il sito web ufficiale della Rete PPN con la creazione di un'area riservata in cui i componenti del PPN possono condividere informazioni e documenti su questioni di comune interesse. E' stato, altresì, completato lo studio

---

<sup>11</sup> Il *Public Procurement Network* (PPN) è una rete di cooperazione internazionale istituita con l'obiettivo di contribuire all'armonizzazione e attuazione della normativa europea in materia di appalti pubblici attraverso un costante confronto, scambio di *best practices* e anche risoluzione informale di dispute transfrontaliere. Alla Rete partecipano tutti i Paesi membri dell'Unione europea, dello Spazio Economico Europeo, nonché i Paesi in fase di adesione o pre-adesione, o comunque impegnati al rispetto dei principi europei in base ad accordi specifici con l'Unione europea. La Commissione europea fornisce un significativo supporto alla Rete partecipandovi con lo status di osservatore.



comparato sul recepimento della Direttiva ricorsi nei Paesi membri ed è stata avviata, in cooperazione con la Commissione europea, la medesima ricognizione sul recepimento, negli ordinamenti nazionali, della direttiva appalti difesa e sicurezza, in linea con quanto concordato nel corso della Conferenza internazionale organizzata dalla Presidenza italiana a Roma il 15 ottobre 2009. Nel corso della stessa Conferenza la Presidenza ha lanciato uno studio comparato per la ricognizione delle strutture e delle procedure esistenti in materia di appalti pubblici in Europa; a tal fine la Presidenza ha predisposto un questionario trasmesso a tutti i componenti del *Network*. Nel luglio 2010, infine, si è tenuta la Sessione plenaria, nel corso della quale sono stati illustrati gli esiti dello studio, il quale è stato pubblicato in lingua inglese nel dicembre 2010. Esso contiene un'approfondita indagine comparata sui diversi sistemi normativi e strutture di riferimento in materia di appalti in 31 paesi (i 27 membri dell'Unione più Macedonia, Norvegia, Svizzera e Turchia). Esso si pone come utile supporto alle attività in corso della Commissione relativamente alla valutazione delle direttive europee in materia di appalti pubblici.

#### 1.3.4. Aiuti di Stato

##### *Aiuti di Stato temporanei*

Il 2010 è stato caratterizzato, sotto il profilo degli aiuti di Stato, dall'attuazione delle misure autorizzate dalla Commissione europea per far fronte alla crisi economica e finanziaria degli Stati membri.

Al riguardo va preliminarmente ricordata l'adozione del DPCM 3 giugno 2009<sup>12</sup> – attuativo della Comunicazione 2009/C 83/01, pubblicata sulla *GUUE* del 7 aprile 2009 – che aveva previsto la possibilità di concedere aiuti di Stato temporanei alle imprese (con l'eccezione delle imprese agricole e del settore pesca). Le tipologie di aiuti temporanei ivi previste e autorizzate dalla Commissione europea<sup>13</sup> sono:

- a) aiuti di importo limitato, cioè aiuti nel limite massimo di 500.000 euro per impresa nel triennio dal 1° gennaio 2008 al 31 dicembre 2010.

Questa tipologia di aiuto può essere concessa sotto qualsiasi forma (sovvenzioni dirette, contributi in conto interessi, prestiti,

<sup>12</sup> Sull'attività del Governo in materia di interventi anticrisi nel 2009, si consulti la pertinente relazione al Parlamento e il sito internet del Dipartimento per le politiche comunitarie: <http://www.politichecomunitarie.it/attivita/16717/aiuti-temporanei-anticrisi>.

<sup>13</sup> Le varie tipologie di aiuto sono state autorizzate dalla Commissione con separate decisioni:

- aiuti "di importo limitato", autorizzati con decisione C(2009)4277 del 28/05/2009;
- aiuti di stato sotto forma di garanzie, autorizzati con decisione C(2009)4289 del 28/05/2009;
- aiuti di stato sotto forma di tasso di interesse agevolato, autorizzati con decisione C(2009)4376 del 29/05/2009;
- aiuti di stato per la produzione di «prodotti verdi», autorizzati con decisione C(2009)8406 del 26/10/2009;
- aiuti di Stato a favore degli investimenti di capitale di rischio di piccole e medie imprese, autorizzati con decisione C(2009)4117 del 25/05/2009.

aiuti concessi nell'ambito di regimi di garanzia, aiuti concessi sotto forma di misure fiscali, ecc.).

- b) aiuti di stato sotto forma di garanzie e aiuti di stato sotto forma di tasso di interesse agevolato, i cui criteri di concessione sono stati sensibilmente modificati rispetto a quelli previsti nelle relative discipline in vigore, per consentire interventi di consistenza maggiore in favore delle imprese;
- c) aiuti di stato per la produzione di «prodotti verdi», ossia di prodotti a ridotto impatto ambientale, concedibili solo sotto forma di riduzione del tasso d'interesse sui prestiti che vengano erogati per finanziarne la produzione di nuovi prodotti rispondenti a livelli di compatibilità ambientale più elevati rispetto agli standard obbligatori;
- d) aiuti di Stato a favore degli investimenti in capitale di rischio di piccole e medie imprese.

Nel 2010 il DPCM ha dovuto essere modificato per dare attuazione alla Comunicazione della Commissione europea, che ha esteso al settore della produzione agricola primaria la possibilità di concedere aiuti temporanei di importo limitato, nel limite di 15.000 euro per impresa nel triennio di riferimento (1° gennaio 2008 – 31 dicembre 2010). Dopo la rituale notifica alla Commissione per la prevista valutazione di conformità europea e la conseguente autorizzazione con decisione della Commissione del 2 febbraio, il relativo DPCM di modifica (del 13 maggio 2010) è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Dal canto suo, il monitoraggio degli effetti degli aiuti di Stato temporanei nel contesto della crisi economica e finanziaria si è svolto in due fasi ed ha avuto come esito due distinte relazioni alla Commissione europea:

- la prima relazione, di aprile 2010, ha avuto carattere straordinario, in quanto è stata svolta sulla base di una espressa richiesta della Commissione, al fine di poter valutare la opportunità di prorogare la validità della comunicazione sugli aiuti temporanei oltre il 31 dicembre 2010;
- la seconda relazione, di ottobre 2010, era prevista dall'art. 9 del DPCM 3 giugno 2009 ed è stata effettuata sulla base di un sintetico questionario della Commissione europea, tendente ad accertare i volumi di spesa relativi alle diverse tipologie di aiuti temporanei.

Sulla base dei dati pervenuti in occasione delle relazioni, il Dipartimento politiche comunitarie ha sintetizzato la posizione governativa in un *position paper*<sup>14</sup> trasmesso alla fine di ottobre alla Commissione, con cui si è chiesta la prosecuzione a tutto il 2011 del quadro temporaneo sugli aiuti di Stato. Il documento ha segnalato la linea di continuità tra la crisi del settore bancario del 2008-2009 e la congiuntura negativa che ha investito le imprese, la cui difficoltà più evidente è stata il reperimento della liquidità necessaria per il loro fabbisogno finanziario, specie nei settori della produzione, del commercio e dei servizi e per le realtà imprenditoriali di più ridotte dimensioni. La riduzione, da parte delle

<sup>14</sup> La relazione è rinvenibile sul sito del Dipartimento politiche comunitarie, all'indirizzo <http://www.politichecomunitarie.it/attivita/17541/aiuti-di-stao-temporaner-la-posizione-dellitalia>

banche, di finanziamenti a breve, medio o lungo termine ha riguardato in particolare le micro, le piccole e le medie imprese, nei confronti delle quali si sono registrate revoche di fidi o peggioramenti delle condizioni generali di accesso al credito. A conferma di ciò, è stato rilevato che proprio le PMI hanno subito maggiormente la diminuzione del saldo di crescita demografica delle imprese e il calo occupazionale registratosi nel 2009 e nel 2010. L'utilizzo degli aiuti temporanei ha tenuto conto di tale contesto, tanto è vero che le misure di sostegno temporaneo sono andate a beneficio delle PMI, in misura del 98%. Inoltre, poiché la crisi ha intaccato il meccanismo di rapporto fiduciario tra il composito e parcellizzato tessuto dell'imprenditorialità di ridotte dimensioni e il sistema finanziario di riferimento, frequentemente caratterizzato da elementi localistici, l'intervento pubblico è stato effettuato a un livello locale molto prossimo alle realtà colpite dalla crisi. Conseguentemente, la gran parte delle misure di sostegno alle imprese sono state messe in atto dalle autorità regionali e, talvolta, provinciali, particolarmente nelle aree del nord e centro Italia.

La gran parte degli interventi realizzati in Italia ha utilizzato la forma del sovvenzionamento diretto - strutturato sugli aiuti di importo limitato e compatibile (fino a 500.000 euro ad impresa nel triennio 2008 - 2010) - e quella dell'aiuto sotto forma di garanzia. In linea di massima, tutte le misure mirate ad assicurare una maggiore garanzia dei prestiti, con conseguente minore assunzione di rischio da parte del sistema bancario, hanno reso più disponibili gli istituti di credito alla concessione di finanziamenti anche nel periodo di crisi.

La particolare duttilità d'impiego e la semplicità e immediatezza di gestione degli aiuti di importo limitato ha fatto sì che essi ben si adattassero alle necessità dei primi e più urgenti interventi e che rimanessero uno degli strumenti più utilizzati anche in seguito, insieme agli aiuti sotto forma di garanzia. A beneficiare degli aiuti temporanei è stato in gran parte il settore manifatturiero.

Gli interventi anticrisi sono stati finalizzati, in primo luogo, al contenimento degli effetti della crisi attraverso il rafforzamento della componente finanziaria delle imprese, che ha consentito loro di continuare a svolgere l'attività corrente, limitando la diminuzione dei livelli occupazionali, anche grazie al finanziamento di progetti di politiche attive del lavoro e di formazione (rivolta in particolare ai lavoratori in cassa integrazione).

In secondo luogo, gli interventi per le imprese che hanno fatto ricorso alle misure di aiuto temporaneo sono stati diretti all'incentivazione di investimenti nel breve/medio periodo, altrimenti irrealizzabili attraverso il ricorso alle ordinarie fonti di approvvigionamento finanziario.

Non sono mancati, infine, anche interventi volti ad accompagnare i processi di riorganizzazione aziendale o a favorire investimenti più produttivi e innovativi, in grado di creare nuova occupazione o di consolidare quella esistente.

Nonostante il complesso scenario economico e le connesse difficoltà, le risorse pubbliche impegnate per la concessione di aiuti temporanei sono

state relativamente limitate, in conseguenza della rigorosa politica di bilancio del Governo.

Dalle valutazioni delle amministrazioni che hanno concesso gli aiuti temporanei, è emerso un impatto positivo nel periodo più acuto della crisi per i settori a vantaggio dei quali sono state previste. Senza l'attivazione di puntuali e mirati interventi è del tutto verosimile ritenere che l'improvvisa restrizione del credito avrebbe avuto conseguenze più gravi di quanto non sia avvenuto, soprattutto con riguardo alle micro, piccole e medie imprese, nei confronti delle quali si sono registrati la maggioranza degli interventi di sostegno nel periodo di crisi.

La concessione degli aiuti di Stato temporanei, quindi, ha contribuito a mantenere le condizioni per l'erogazione di credito alle imprese da parte delle banche. Il Governo, segnalando le tendenze delle prospettive di accesso al credito per il 2011, ha evidenziato l'andamento differenziato della crisi, che nel mezzogiorno d'Italia ha cominciato a manifestare gli effetti più cruenti con quasi un anno di ritardo rispetto a quanto non si sia verificato nel resto del Paese e ha pertanto chiesto alla Commissione europea, come si è già detto, di prorogare le misure temporanee per il 2011, con riguardo agli aiuti di importo limitato, agli aiuti sotto forma di garanzie e agli aiuti sotto forma di tasso di interesse agevolato.

Sulla base delle relazioni ricevute e delle richieste di tutti gli Stati membri, in data 2 dicembre 2010, la Commissione ha adottato una nuova Comunicazione che ha prorogato il quadro temporaneo degli aiuti di Stato anticrisi a tutto il 2011, con alcune modifiche. In particolare, gli aiuti di importo limitato possono essere concessi alle sole imprese che ne abbiano fatto richiesta entro il 31 dicembre 2010, e il massimale di 500.000 euro per impresa va calcolato nel periodo 1° gennaio 2008 – 31 dicembre 2011.

Le altre misure temporanee sono state prorogate senza sensibili modifiche, salva la loro inutilizzabilità quando destinatari sono le imprese in difficoltà. Le modifiche introdotte dalla Comunicazione del 2 dicembre hanno reso necessaria l'adozione il 23 dicembre 2010 di un nuovo DPCM, che è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 18 gennaio 2011.

Le singole tipologie di aiuto - aiuti di importo limitato (articolo 3), aiuti sotto forma di garanzie (articolo 4) e aiuti sotto forma di tasso di interesse agevolato (articolo 5) - sono state autorizzate dalla Commissione europea, con distinte decisioni rinvenibili sul sito [www.politichecomunitarie.it](http://www.politichecomunitarie.it)

#### *Monitoraggio delle procedure in materia di aiuti di Stato*

L'attività di monitoraggio, attivata dal Dipartimento politiche comunitarie per risolvere i casi di procedure di indagine formale e di recupero, avviati dalla Commissione europea nei confronti dell'Italia, ha avuto negli ultimi anni ulteriori e consistenti sviluppi sotto il profilo sia del coordinamento, che dell'attività di consultazione con tutte le amministrazioni interessate.

Queste ultime sono state rese, infatti, sempre più consapevoli della necessità di interloquire il più possibile con i Servizi della Commissione

europea, sia per fornire risposte tempestive alle richieste di informazioni, sia per fornire aggiornamenti sui modi e sui tempi dei procedimenti di recupero.

Il risultato di tale monitoraggio è riscontrabile nei risultati positivi ottenuti, sia sotto il profilo delle procedure di indagine formale, che sotto quello delle procedure di recupero. In particolare, il *trend* positivo che traspare dai dati concernenti le indagini formali avrà inevitabilmente ripercussioni sulla diminuzione dei casi di recupero, dal momento che questi ultimi originano in massima parte proprio da procedure di indagine formale non risolte positivamente.

A giugno 2008, le procedure di indagine formale aperte dalla Commissione europea a carico dell'Italia riguardavano 32 casi di presunti aiuti di Stato illegali e incompatibili.

A fine mandato, nel novembre 2010, dopo 29 mesi, il numero delle procedure d'indagine formale è stato ridotto di più del 60%, passando da 32 a 12.

Delle 20 procedure di indagine formale chiuse, 12 sono state definitivamente archiviate, mentre per le rimanenti 8, la Commissione europea ha adottato una decisione di recupero.

A giugno 2008, le procedure di recupero di aiuti di Stato illegali e incompatibili aperte dalla Commissione europea a carico dell'Italia riguardavano 22 casi di aiuti illegali e incompatibili.

Nel novembre 2010, dopo 29 mesi, il numero delle procedure di recupero è complessivamente diminuito del 10%, passando da 22 a 20, delle quali ben 8 derivano da indagini formali per le quali la Commissione europea ha adottato una decisione di recupero.

Si rappresenta in proposito che due dei casi computati fra i recuperi pendenti, riguardano misure per le quali il Tribunale dell'Unione europea aveva annullato le decisioni di recupero, senza tuttavia decidere nel merito. Successivamente la Corte di giustizia ha a sua volta annullato le due sentenze del Tribunale, rimettendo al Tribunale medesimo il giudizio per il merito e rendendo di nuovo efficaci le decisioni della Commissione europea. Ad oggi, quindi, le amministrazioni sono tenute ad effettuare il recupero anche per i due casi, in attesa che il Tribunale decida nel merito.

#### *Il finanziamento pubblico dei Servizi d'interesse economico generale (SIEG)*

A metà del 2010 la Commissione europea ha pubblicato sul sito internet della Direzione Generale della Concorrenza le relazioni triennali degli Stati membri sull'applicazione della normativa europea sugli aiuti di Stato ai servizi di interesse economico generale (SIEG), previste dall'art. 8 della Decisione 2005/842/CE del 28 novembre 2005. La relazione italiana, di cui si è riferito nella relazione al Parlamento del 2009 è anche pubblicata sul sito del Dipartimento politiche comunitarie.

La citata decisione 2005/842/CE riguarda l'applicazione dell'art. 86, par. 2, TCE (ora art. 106 TFUE) agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale, ed è stata adottata dopo l'importante intervento della Corte di giustizia dell'Unione europea nella sentenza *Altmark*.

Essa fa parte del cosiddetto pacchetto Monti, che comprende altresì la disciplina degli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (comunicazione 2005/C 297/04) e la direttiva 2006/111/CE della Commissione del 16 novembre 2006, relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie tra Stati membri e le loro imprese pubbliche e alla trasparenza finanziaria all'interno di talune imprese.

Il 10 giugno 2010 la Commissione europea ha lanciato una consultazione pubblica sull'applicazione delle disposizioni europee in materia di SIEG, al fine di adempiere agli ulteriori impegni derivanti dal predetto pacchetto Monti e, in particolare, a quelli dettati dall'art. 9 della stessa decisione 2005/842/CE e dal punto 5 della comunicazione 2005/C 297/04, relativi alla necessità che la Commissione europea realizzi una valutazione di impatto sulla base di elementi concreti e dei risultati di ampie consultazioni che avrà effettuato basandosi in particolare sui dati forniti dagli Stati membri.

Ai fini della predetta consultazione, la Commissione europea ha elaborato un apposito questionario, rivolto oltre che alle autorità pubbliche, anche ai fornitori e utenti di servizi pubblici e loro associazioni, agli operatori, ai cittadini e a tutte le parti interessate, con il quale la stessa Commissione ha inteso, in particolare, acquisire il parere di tutte le parti interessate sull'applicazione del pacchetto SIEG.

Al riguardo, in seguito al coordinamento promosso dal Dipartimento per le politiche comunitarie con tutte le amministrazioni centrali e regionali, l'ANCI e l'UPI e con il contributo dell'Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato <sup>15</sup>, si sono esaminate le tematiche di maggiore impatto derivanti dal predetto questionario, ed è stato predisposto un documento avente carattere generale, attraverso il quale si è rappresentata la posizione delle Autorità italiane sulla materia degli aiuti sotto forma di compensazione di oneri di servizio pubblico.

Il citato documento, che è stato trasmesso alla Commissione europea in data 7 ottobre 2010 ed è pubblicato sul sito del Dipartimento per le politiche comunitarie, in una prima parte fa un'analisi delle esperienze maturate e delle difficoltà incontrate nell'applicazione delle regole in materia - dall'adozione del pacchetto *Altmark* ad oggi - e nella seconda parte, formula una prima riflessione sulle possibili ipotesi di modifica, e eventualmente di semplificazione delle regole che presidiano i rapporti fra la materia degli aiuti di Stato e quella dei servizi pubblici.

Il contributo prende spunto dalle novità introdotte dal Trattato di Lisbona e sottende la necessità del coinvolgimento di tutti gli Stati membri e di tutte le Direzioni Generali della Commissione europea, non soltanto quindi della Direzione Generale per la Concorrenza. Esso, inoltre, è uno

<sup>15</sup> L'AGCM ha anche reso un parere, su richiesta del Dipartimento per le politiche comunitarie, pubblicato sul bollettino del 11 ottobre 2010, con il numero AS761.



spunto per risolvere le difficoltà applicative e le incertezze sull'esatta portata di alcune delle disposizioni europee che regolano la materia dei SIEG, emerse a livello nazionale già in occasione della elaborazione della relazione triennale e riscontrabili anche nelle relazioni degli altri Stati membri.

Nel documento in parola le Autorità italiane hanno sottolineato, tra l'altro, la necessità che - fermo restando il ruolo degli Stati membri nella individuazione, organizzazione, disciplina ed erogazione del servizio - le regole poste a salvaguardia della concorrenza siano strutturate ed organizzate in coerenza con l'esigenza della massima certezza giuridica, secondo principi di immediatezza, trasparenza e semplicità e con l'esigenza della riduzione e della semplificazione degli oneri burocratici, il cui costo grava, in ultima analisi, sugli utenti dei servizi pubblici (pagamento delle tariffe) o sull'intera collettività (prelievo fiscale).

In quest'ottica, il documento rileva che l'impatto amministrativo delle regole di tutela della concorrenza deve essere effettivamente proporzionato alle dimensioni dei fenomeni i cui effetti distorsivi si intende limitare.

In tal senso, viene sottolineata l'opportunità di esplorare l'ipotesi secondo la quale il carattere puramente locale dei SIEG è idoneo a determinare una sorta di soglia di non rilevanza del SIEG medesimo, sotto il profilo europeo.

Al riguardo, il documento esamina il criterio della "*popolazione interessata*" come uno dei possibili meccanismi per l'attuazione della proposta, rilevando la necessità che tale criterio sia configurato in maniera tale da evitare il rischio che una attività economica, contendibile sul mercato, sia affidata ad un operatore (pubblico o privato) del mercato in questione a discapito dei principi del mercato interno.

Sotto il profilo dell'affidamento del servizio, le Autorità italiane hanno inoltre evidenziato come, se è vero che sul piano dell'astrattezza giuridica, lo svolgimento di procedure a evidenza pubblica non esclude, con assoluta certezza, la eventuale sussistenza di aiuti di Stato in favore dell'impresa selezionata, tuttavia esse, di norma, selezionando il fornitore più efficiente, rendono superflua la verifica della congruenza fra la compensazione ricevuta e i costi dell'impresa aggiudicataria e, di conseguenza, della sussistenza di una sovra-compensazione (verifica del cosiddetto terzo criterio Altmark).

In tal senso il documento rileva come la gara potrebbe rappresentare il rimedio più idoneo a superare le difficoltà applicative del terzo criterio, che la progressiva esperienza sulla applicazione del *test* Altmark ha fatto emergere. Più precisamente il documento mette in luce come l'espletamento della gara per l'attribuzione di un SIEG potrebbe costituire una presunzione assoluta di rispetto del terzo criterio, il che oltre a garantire certezza giuridica agli operatori potrebbe costituire un incentivo all'utilizzo delle procedure di gara.

Viene inoltre proposto, come peraltro suggerito dal più volte citato rapporto Monti ("Una nuova strategia per il Mercato Unico – Al servizio dell'economia e della Società europea" del 9 Maggio 2010), di adottare procedure di gara che abbiano caratteristiche di maggiore flessibilità, in

relazione alle esigenze delle piccole amministrazioni locali. Infatti, la procedura di gara, pur rappresentando comunque lo strumento più appropriato a selezionare l'impresa più adatta allo svolgimento del SIEG, in alcuni casi può presentare alcune problematiche in relazione a specifiche caratteristiche del SIEG o alla dimensione estremamente piccola dell'autorità aggiudicatrice.

Gli esiti della consultazione della Commissione confluiranno nella valutazione d'impatto - che la stessa Commissione è tenuta ad effettuare ai sensi dell'articolo 9 della decisione 2005/842/CE e dell'articolo 5 della Comunicazione 2005/C 297/04 -, i cui risultati devono essere comunicati al Parlamento europeo, al Comitato delle regioni, al Comitato economico e sociale e agli Stati membri.

Sempre con riguardo ai SIEG va segnalato, sotto il profilo della normativa nazionale in materia di servizi pubblici, che l'art. 47 della legge 4 giugno 2010, n. 96 (legge comunitaria 2009) ha attribuito al Ministro per le politiche europee, nell'ambito delle proprie competenze, il compito di assicurare l'adempimento degli obblighi di monitoraggio e informazione alla Commissione europea derivanti da disposizioni dell'Unione europea in materia di SIEG. Con successivi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri saranno stabilite le modalità attuative della disposizione in questione. Nell'ambito di tale attribuzione è prevista in particolare, la predisposizione delle relazioni periodiche triennali di cui all'art. 8 della già citata decisione 2005/842/CE della Commissione, del 28 novembre 2005.

#### *Collaborazione con le istituzioni europee*

Nell'ambito di un'indagine concernente la gestione del controllo sugli aiuti di Stato da parte della Commissione europea, nel mese di aprile 2010 la Corte dei Conti europea ha chiesto di incontrare la Corte dei Conti italiana, nonché alcune Amministrazioni centrali e regionali, al fine di acquisire le necessarie informazioni.

Il Governo, nel fornire le informazioni richieste, ha anche provveduto, per il tramite del Dipartimento per le politiche comunitarie, a coordinare le amministrazioni interessate, specie al fine di svolgere valutazioni circa i rapporti con la Commissione. Il Dipartimento ha quindi sintetizzato gli incontri con la Corte dei Conti in una relazione diramata a tutti gli interessati.

## **1.4. Tutela dei consumatori**

Nel corso del 2010, le attività del Governo hanno tenuto conto dell'evoluzione della strategia e delle linee politiche sviluppate a livello europeo, con specifico riguardo alle priorità definite nei programmi delle Presidenze di turno (Spagna e Belgio), e al programma di azione annuale della Commissione europea, in base alla Strategia 2007-2013 per la politica dei consumatori, fondamentale per un corretto funzionamento e lo sviluppo del mercato e della concorrenza.

Con riferimento all'attuazione del Regolamento 2006/2004/CE, sulla cooperazione amministrativa per la protezione dei diritti dei consumatori, sono proseguiti i



contatti con le amministrazioni competenti per coordinare le modalità di attuazione della normativa e rendere sempre più operativa la realizzazione della rete europea volta a contrastare le violazioni alla disciplina di tutela i consumatori. In particolare, il Governo, attraverso il Ministero dello Sviluppo economico, ha gestito il sistema CPCS – *Consumer Protection Cooperation System* (Sistema di Cooperazione per la Protezione dei Consumatori), sia trasmettendo le richieste d'informazioni e quelle di misure di esecuzione (come Ufficio unico di collegamento), sia trattando i casi nelle materie di propria competenza (in qualità di Autorità competente). Inoltre, si è partecipato e coordinato l'intervento delle CAs italiane per le seguenti riunioni: Comitato (CPC) per la protezione dei consumatori costituito dalla Commissione in attuazione degli artt. 19 e 20 del Regolamento, workshop settoriali organizzati in tale ambito dalla DG SANCO (Direzione Generale Salute e Consumatori) della Commissione europea, *European Consumer Summit* (cfr. *infra*, di seguito nel testo). Si è proceduto, poi, alla costante attività di consultazione e di diffusione dei documenti immessi nella banca dati della Commissione europea CIRCA (*Communication & Information Resource Centre Administrator*). E' stato effettuato il coordinamento dell'attività di *sweep* 2010 riguardante la vendita *on-line* di biglietti per eventi culturali e sportivi, la quale è stata svolta per l'Italia dall'autorità competente, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), e del *Consumer Market Scoreboard*. E' intervenuto, all'interno delle attività di cooperazione e di armonizzazione della legislazione e delle procedure applicative del Regolamento, lo scambio d'informazioni con le Autorità italiane competenti per la compilazione di questionari inviati alla Commissione europea, sul diritto applicabile e sul potere sanzionatorio delle Autorità stesse.

Su iniziativa e partecipazione della Commissione europea, del CPCS *training*, si è organizzato il corso di aggiornamento sull'utilizzo del sistema operativo di protezione dei consumatori rivolto alle Autorità italiane competenti per l'attuazione del Regolamento 2006/2004/CE.

Nell'ambito del CMEG (*Consumer Markets Experts Group*), gruppo informale di esperti degli Stati membri costituito nel gennaio del 2010, è stata garantita la partecipazione alle riunioni previste e si è offerto supporto tecnico per la realizzazione di studi, indagini e monitoraggi condotti dalla DG SANCO della Commissione in tema di tutela dei consumatori.

È stata altresì garantita la partecipazione al CPN (*Consumer Policy Network*), una rete di funzionari di alto livello che opera nel settore della politica dei consumatori, assicurando una fattiva collaborazione per il coordinamento nazionale e per la realizzazione delle attività di volta in volta indicate dalla stessa DG SANCO per assicurare un elevato grado di tutela dei consumatori e garantire un'efficace applicazione della normativa prevista in materia.

E' stata inoltre assicurata la partecipazione al *Consumer Summit* 2010, evento annuale organizzato dalla Commissione europea. Il citato *summit* si è occupato del mercato dei servizi, in particolare in termini di accesso, scelta e correttezza dell'offerta al consumatore. Per tale evento sono stati organizzati una serie di *workshop* monotematici.



# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

**Doc. LXXXVII-bis  
n. 1**

## RELAZIONE PROGRAMMATICA

SULLA PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA  
ALL'UNIONE EUROPEA

(Anno 2011)

*(Articolo 15, comma 1, della legge 4 febbraio 2005, n. 11, e successive modificazioni)*

**Presentata dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri  
(LETTA)**

—————  
**Comunicata alla Presidenza il 19 maggio 2011**  
—————

## Sezione II POLITICHE DI SETTORE

### 1. MERCATO INTERNO E CONCORRENZA

Il mercato interno, che costituisce la pietra angolare di oltre 60 anni di integrazione europea, è stato oggetto nel corso del 2010 di due importanti analisi strategiche: il rapporto di Mario Monti, intitolato a "Una nuova strategia per il mercato unico al servizio dell'economia e della società europea", e l'"**Atto per il mercato unico**" (*Single Market Act* - SMA) della Commissione europea. Entrambi i documenti indicano come il mercato interno richieda una rinnovata determinazione politica per poter resistere alla minaccia del nazionalismo economico e dimostrare pienamente il proprio potenziale, anche alla luce della crisi economica di questi ultimi anni.

Sulla base del Rapporto Monti, che propone una nuova strategia globale, finalizzata al rilancio del mercato unico, integrando anche politiche tradizionalmente ritenute estranee al suo campo di applicazione ed estendendo le regole del mercato unico a nuovi settori cruciali per la crescita dell'economia europea, la Commissione ha appunto adottato il 27 ottobre 2010 la sua Comunicazione "Verso un Atto per il mercato unico per un'economia sociale di mercato altamente competitiva – 50 proposte per lavorare, intraprendere e commerciare insieme in modo più adeguato". Tali proposte, tra loro sinergiche, sono raggruppate in tre macro-gruppi:

- a) per il sostegno alla crescita duratura e sostenibile;
- b) per rilanciare la fiducia dei cittadini europei nel mercato interno;
- c) per migliorare la *governance* del mercato interno.

A tale riguardo, il Consiglio Competitività del dicembre 2010 ha adottato un testo di conclusioni per ribadire l'impegno del Consiglio a proseguire celermente l'esame dell'Atto per il mercato unico, sulla base delle misure proposte dalla Commissione, nell'intento di definire al più presto, in collaborazione con il Parlamento europeo e la Commissione stessa, le priorità da mettere in atto prima della fine del 2012. Il Consiglio Competitività promuoverà una stretta cooperazione con le altre formazioni competenti del Consiglio, per garantire la coerenza generale delle politiche e delle misure connesse al mercato unico. L'intenzione è di restringere significativamente il numero delle azioni da perseguire rispetto alle cinquanta proposte iniziali, individuando 10-12 proposte e focalizzando l'attenzione su quelle con maggior carattere di novità.

Ritenendo il rafforzamento del mercato interno uno degli elementi chiave per il rilancio della crescita in Italia e in Europa, il Governo intende attribuire prioritaria importanza alle iniziative contenute nello SMA, la cui effettiva portata sarà meglio calibrata alla luce della valutazione che al riguardo daranno entro la primavera del 2011 gli Stati membri e gli *stakeholders*.

L'Italia sostiene con forza e convinzione la centralità dello SMA, componente importante della Strategia "Europa 2020", nell'ambito delle azioni per favorire la crescita. All'interno del percorso tracciato con l'*Annual Growth Survey*, il mercato interno risulta essere strumento indispensabile per agire sulla competitività, specie attraverso alcuni grandi assi di intervento, per noi prioritari, quali: proprietà intellettuale, anticontraffazione, controlli doganali interni ed esterni; piccole e medie imprese; infrastrutture (materiali e immateriali); concessioni di servizi e concorrenza, semplificazione negli appalti.

Su tali materie il Governo intensificherà nei mesi a venire le proprie attività di coordinamento con le amministrazioni interessate e i principali *stakeholders*, mantenendo in parallelo specifici contatti bilaterali con gli altri Stati membri e le Istituzioni europee. Ciò anche al fine di alimentare il dibattito e discutere dell'incidenza che le misure di consolidamento e ampliamento del mercato interno potranno avere sulla crescita.

### **1.1. Libera circolazione dei servizi e riconoscimento delle qualifiche professionali**

Venendo ora ai singoli aspetti che compongono il più vasto settore del mercato interno, il Governo intende innanzitutto far fronte alle nuove sfide che si presenteranno in tema di ulteriore sviluppo del **mercato unico dei servizi**, che rappresentano oltre il 70% del PIL e uno dei maggiori fattori di crescita dell'occupazione. In particolare, i risultati del processo di valutazione reciproca relativo alla direttiva "Servizi", svoltosi ai sensi dell'art. 39 della direttiva 2006/123 sulla base di una metodologia elaborata d'intesa tra Commissione e Stati membri, dovranno essere più approfonditamente esaminati per verificare la possibilità di sviluppare ulteriormente le politiche connesse a tale fondamentale settore dell'economia europea. Contestualmente andranno portate avanti le iniziative per dare attuazione completa in Italia alla direttiva, in particolare con riferimento allo "sportello unico", che rappresenta un obiettivo ambizioso in termini di semplificazione delle procedure e di modernizzazione dell'amministrazione.

Per quanto attiene invece al **riconoscimento delle qualifiche professionali**, l'Italia sta attivamente partecipando alla discussione su un'eventuale revisione della direttiva 2005/36. Il Governo continuerà a seguire la questione con la massima attenzione (l'Italia, tra l'altro, è tra i sei Paesi selezionati per far parte del Gruppo tecnico che dovrà verificare la possibilità e le modalità concrete per l'eventuale introduzione di "carte professionali"), in modo tale che nella varie fasi di elaborazione dei futuri atti normativi sia tenuto conto delle rilevanti esigenze nazionali.

### **1.2. Armonizzazione del diritto societario**

Nel corso del 2011 sarà seguito il dibattito su un nuovo impegno dell'Unione europea nel campo **dell'armonizzazione del diritto societario** e, eventualmente, sulla elaborazione di un nuovo Piano d'azione in materia (una conferenza è già prevista per il 16 e 17 maggio 2011). Particolare importanza assume la discussione sulla opportunità di nuove misure dell'Unione in materia di *corporate governance* delle società quotate e delle istituzioni finanziarie.

Uno degli obiettivi da perseguire entro il 2011, su indicazione della Commissione europea, è la riduzione dei costi connessi all'informativa finanziaria delle società di capitali. A tal fine è stato già avviato, presso l'*Accounting Regulatory Committee* (ARC), un confronto tra gli Stati membri volto ad individuare quali modifiche apportare alle direttive in materia di conti annuali e consolidati.

Al riguardo la Commissione si prefigge sia di semplificare gli obblighi relativi alla redazione dei bilanci annuali e consolidati, nel contempo riducendone i connessi costi, sia di giungere ad un grado di armonizzazione maggiore tra le legislazioni degli Stati membri. Ai lavori preparatori presso il comitato farà seguito,

verosimilmente entro il primo trimestre del 2011, una formale proposta di modifica alle direttive da parte della Commissione europea.

### 1.3. Regolamentazione dei mercati finanziari

Per quanto riguarda i **mercati finanziari**, il Governo guarderà con particolare interesse, nelle sedi europee, al negoziato sulle seguenti iniziative legislative:

- Revisione della **direttiva MiFID** (2004/39/EC).  
La Commissione europea ha reso pubblica l'intenzione di presentare nel corso del 2011 una proposta di revisione della direttiva 2004/39/EC (MiFID), in particolare nell'ambito del funzionamento dei mercati secondari. L'adozione è prevista nel secondo semestre del 2011.
- Revisione del regolamento europeo delle *Credit Rating Agencies* (Regolamento CE n. 1060/2009), relativo alle **agenzie di rating** del credito (in seguito Regolamento CRA) che ha sostituito il precedente regime di autoregolamentazione delle agenzie di *rating* (CRA).

Attualmente è in corso di esame presso il Parlamento europeo e il Consiglio una nuova proposta della Commissione europea diretta ad emendare il Regolamento CRA al fine di assegnare direttamente all'Autorità europea degli strumenti finanziari (ESMA) la funzione di vigilanza e sanzionatoria sulle CRA. Il relativo testo di compromesso della presidenza belga è stato già approvato dal COREPER il 10 novembre scorso ed è all'esame del Parlamento europeo. Se ne prevede dunque la definitiva approvazione nella prima metà del 2011. Trattandosi di un regolamento, esso sarà immediatamente applicabile senza bisogno di recepimento.

La Commissione europea ha inoltre presentato un documento di consultazione in cui tratta alcune delle problematiche tuttora irrisolte nel settore del *rating*, sulle quali intenderebbe assumere iniziative legislative nel corso del 2011.

- Revisione della direttiva sulla **garanzia dei depositi** (direttiva n. 94/19/CE).  
Il 12 luglio 2010 la Commissione ha presentato una proposta di revisione della direttiva sulla garanzia dei depositi (94/19/CE) che intende realizzare, seguendo l'invito del Consiglio europeo del 7 ottobre 2008, una ulteriore convergenza dei sistemi di garanzia (DGS) in Europa. Le nuove previsioni mirano a conseguire un'ampia armonizzazione della garanzia dei depositi in Europa con l'obiettivo di eliminare le distorsioni competitive legate a livelli molto diversi di protezione. La proposta ridurrebbe fortemente gli spazi di discrezionalità degli Stati membri, in precedenza molto estesi; l'armonizzazione riguarderebbe, oltre il livello e all'estensione della garanzia, anche le modalità del finanziamento dei sistemi e il calcolo dei contributi a carico del sistema bancario, nel presupposto che un'adeguata dotazione finanziaria sia necessaria per assicurare una effettiva protezione dei depositanti. L'adozione è prevista nel secondo semestre del 2011.
- Direttiva sulla **soluzione delle crisi nel settore finanziario**.  
La Commissione ha pubblicato un piano d'azione sulla gestione delle crisi che nel 2011 si tradurrà in proposte legislative volte a creare una serie di strumenti di prevenzione e risoluzione dei problemi delle banche in fallimento. Ciò garantirà che le autorità pubbliche siano in grado di risolvere i

problemi degli istituti finanziari in fallimento minimizzandone al tempo stesso gli effetti sul sistema finanziario e limitando i danni all'economia ed il ricorso alle risorse del settore pubblico. L'adozione è prevista nel secondo semestre del 2011.

- **Direttiva conglomerati (2002/87/CE).**  
La proposta di revisione della direttiva relativa alla vigilanza supplementare sugli enti creditizi, sulle imprese di assicurazione e sulle imprese di investimento appartenenti ad un conglomerato finanziario è attualmente all'esame del Parlamento; la finalità è di garantire che i conglomerati finanziari operanti in più Stati membri siano soggetti agli stessi requisiti e alla stessa vigilanza, assicurando in questo caso che le disposizioni vengano chiarite e che lacune nella vigilanza create inavvertitamente da precedenti modifiche di direttive settoriali vengano colmate. L'adozione è prevista nel secondo semestre del 2011.
- **Direttiva sui regimi di garanzia dei depositi.**  
Al fine di ristabilire la fiducia dei consumatori la Commissione proporrà, sulla base della relazione prevista dalla stessa direttiva, che venga rivista la direttiva sui regimi di garanzia dei depositi per garantire l'ulteriore armonizzazione delle norme e l'effettiva tutela dei depositanti in tutta l'Unione europea. L'adozione è prevista nel secondo semestre del 2011.
- **Basilea III (Direttiva 2006/48/CE).**  
E' in corso un prenegoziato per la formulazione della proposta ufficiale per la revisione della Direttiva. L'adozione è prevista nel secondo semestre del 2011.
- **Regolamento SEPA (Single Euro Payments Area).**  
La SEPA ovvero la *Single Euro Payments Area* (Area Unica dei Pagamenti in Euro) è l'area che, facendo seguito all'introduzione dell'euro, rappresenta un ulteriore e decisivo passo in avanti verso la piena realizzazione del mercato dei pagamenti armonizzato, dotato di strumenti di pagamento comuni (bonifici, addebiti diretti e carte di pagamento), che possono essere utilizzati, all'interno della SEPA, con la stessa facilità e sicurezza su cui si può contare nel proprio contesto nazionale. Nel 2011 è attesa la data finale per il passaggio agli strumenti di pagamento SEPA. L'adozione è prevista nel secondo semestre del 2011.
- **Market Abuse.**  
Al fine di ristabilire la fiducia dei consumatori e degli investitori nei mercati finanziari, nell'ambito del rafforzamento della responsabilità e della tutela del consumatore, sarà rivisto il quadro normativo per prevedere i giusti incentivi volti a scoraggiare comportamenti eccessivamente speculativi e rischiosi, nonché a garantire che il settore dei servizi finanziari sia al servizio dei cittadini e dell'economia reale. L'adozione è prevista nel secondo semestre del 2011.

#### 1.4. Appalti Pubblici

Come si è visto, nel *Single Market Act* la Commissione europea ha proposto una serie di azioni per rilanciare il mercato interno.



Per quanto riguarda il settore degli appalti pubblici, nel 2011 saranno avanzate dalla Commissione iniziative volte a definire **norme comuni sui contratti di concessione di servizi**. Il relativo studio di impatto sarà pubblicato ad inizio 2011. Poi la Commissione presenterà una proposta, basata probabilmente su uno strumento normativo "soft", con l'obiettivo di introdurre regole chiare, che non si sovrappongano a quelle già esistenti in materia di appalti pubblici. Nel 2011 pertanto il Governo sarà impegnato nell'esame e nella valutazione della suddetta iniziativa legislativa.

Ci si aspetta poi una comunicazione interpretativa della Commissione in materia di **cooperazione pubblico-pubblico**, che potrà essere di ausilio agli operatori per una corretta interpretazione della normativa e soprattutto della giurisprudenza comunitaria. Su di essa il Governo avvierà una ulteriore consultazione interna, al fine di individuare quali approfondimenti e chiarimenti siano opportuni da parte dell'Esecutivo comunitario, in relazione ad alcuni aspetti, in particolare in materia di cooperazione orizzontale, dove ancora non risulta consolidata una pacifica giurisprudenza interna.

Con l'inizio dell'anno partirà invece un'ampia consultazione della Commissione in vista di proposte legislative destinate ad **aggiornare la normativa vigente in materia di appalti pubblici**. Nel primo trimestre 2011 verranno presentati i risultati più importanti degli studi lanciati dalla Commissione. Il *report* di valutazione sarà predisposto per maggio e pubblicato a giugno. La valutazione sarà completata con la pubblicazione di un libro verde a fine gennaio 2011, sul quale si aprirà una nuova consultazione i cui risultati saranno accorpati con quelli della valutazione.

Obiettivo del **libro verde** è avere una panoramica su alcuni aspetti essenziali quali la semplificazione delle procedure, il commercio transfrontaliero, l'accesso delle PMI, la realizzazione di obiettivi di altre politiche dell'Unione europea, la lotta alla corruzione. Come indicato nel *Single Market Act*, all'esito della valutazione la Commissione potrà presentare una proposta legislativa di modifica del pacchetto appalti tra fine 2011 e inizio 2012, che consenta, da una parte, di semplificare e modernizzare le regole europee sulle procedure di aggiudicazione degli appalti e, dall'altra, di utilizzare gli appalti pubblici a sostegno dell'innovazione, della tutela dell'ambiente e dell'occupazione.

Il Governo sarà pertanto impegnato nel corso del prossimo anno nella consultazione in relazione al suddetto libro verde ed in particolare nell'indagine che la Commissione avvierà sulle strutture e le politiche poste in essere nei singoli Paesi Membri per l'attuazione della politica degli appalti, in cui sarà sollecitato anche il livello politico di ciascun Paese membro ai fini di un fattivo contributo.

Un altro impegno importante per il Governo italiano è rappresentato dalla Presidenza del **Public Procurement Network** (PPN). Nel gennaio 2011 è stato messo a punto il questionario per la ricognizione del recepimento nei Paesi membri della direttiva appalti difesa e sicurezza, recepimento che è da noi in corso per rispettare il termine del 21 agosto 2011. I risultati dell'indagine saranno pubblicati entro maggio 2011.

Altre attività da svolgersi nel quadro del PPN nel corso del primo semestre 2011, come la ricognizione relativa all'accesso al mercato dell'Unione europea da parte di Paesi terzi, saranno poste in essere in coordinamento con la Commissione europea e in stretta relazione con le proposte contenute nella Comunicazione sul



*Single Market Act* del 27 ottobre 2010. La Presidenza italiana si concluderà con la Sessione plenaria del giugno 2011. La Presidenza successiva spetterà alla Svezia.

### 1.5. Armonizzazione dei diritti di proprietà intellettuale

Nel dicembre 2009, il Consiglio ha raggiunto un accordo politico sul **regolamento sul brevetto europeo**, rinviandone l'adozione formale al raggiungimento di un accordo sul regime linguistico. Nel giugno 2010, la Commissione ha adottato una proposta di regolamento sul regime linguistico basata sul trilinguismo (inglese, francese, tedesco). Successivamente, la Presidenza belga ha impresso una notevole accelerazione al negoziato sul regime linguistico, con l'intento di giungere ad un accordo politico entro la fine del 2010. Il 10 dicembre 2010 la Presidenza belga, constatato il blocco della proposta di regolamento sul regime delle traduzioni – che necessita dell'unanimità del Consiglio (art. 118, par. 2, TFUE) -, ha ufficializzato la volontà di 12 Stati membri di ricorrere alla **cooperazione rafforzata**, così come riformata dal Trattato di Lisbona, su preciso *input* proveniente da tali paesi (Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Slovenia, Svezia e Regno Unito), con una evidente forzatura di principi e norme in una vicenda la cui portata ha ormai travalicato lo specifico significato dell'esercizio, a danno dell'integrazione e dell'unitarietà del mercato interno.

L'instaurazione di un titolo di privativa industriale europeo valido solo nei Paesi aderenti a un'eventuale cooperazione rafforzata, e basato su un sistema di traduzioni trilingue, introdurrebbe un regime di tutela a macchia di leopardo nel territorio dell'Unione, con l'aggravante di innescare un pericoloso differenziale anticompetitivo nelle dinamiche del mercato interno, e il rischio di frammentazione dello stesso e di alterazione della concorrenza tra imprese europee, in palese contrasto con gli articoli 26, par. 2, e 326 TFUE.

Per l'Italia, rimane ferma, pertanto, l'esigenza, in accordo con le conclusioni del Consiglio Competitività del 4 dicembre 2009, di perseguire una soluzione per il brevetto europeo, che non sia discriminatoria e tuteli i principi di pari dignità e di rispetto delle diversità linguistiche e culturali degli Stati membri; assicuri una generalizzata accessibilità di tutti i brevetti in lingua inglese, con effetto giuridico vincolante anche per il regime delle controversie; implichi la definizione di un regime delle traduzioni permanente modificabile solo all'unanimità, conformemente all'art. 118, par. 2, TFUE.

E' pertanto intenzione del Governo opporsi fermamente all'avvio della cooperazione rafforzata proposta, presentando se del caso un ricorso alla Corte di giustizia contro la decisione di autorizzazione alla cooperazione rafforzata, nel momento in cui il Consiglio proceda alla sua adozione.

Per quanto riguarda le c.d. **opere orfane** (opere tutelate da diritto d'autore di cui risulta difficile o addirittura impossibile reperire i titolari), si pongono problemi di gestione dei diritti per la digitalizzazione e per l'accessibilità *on line* del materiale. La Commissione europea, sostenuta dall'Italia, ritiene che la natura potenzialmente transfrontaliera di tale questione richieda un'iniziativa di armonizzazione, il cui obiettivo consiste nel trovare una valida soluzione, a livello europeo, per facilitare la digitalizzazione e la diffusione delle opere orfane nonché nel definire standard comuni di necessaria diligenza per riconoscere lo status di opere orfane in tutta l'Unione. Anche l'Agenda digitale intende

affrontare queste problematiche, incoraggiando un dibattito continuo con le parti interessate sulle opere fuori catalogo.

Nell'ambito sempre delle misure legislative relative al settore della proprietà intellettuale, l'Italia ha invitato la Commissione europea a presentare al più presto una proposta modificata di direttiva, sostenuta anche dal Parlamento europeo, sulle **misure penali volte ad assicurare il rispetto dei diritti di proprietà intellettuale**, al fine di completare il quadro normativo comunitario in materia di applicazione dei diritti di proprietà intellettuale.

L'Italia ritiene importante, inoltre, nel campo del contrasto alla contraffazione e pirateria, l'annunciata relazione della Commissione europea sullo stato di attuazione della direttiva 2004/48/CE relativa all'*enforcement* dei diritti di proprietà intellettuale che traspone, a livello di Unione europea, le norme processuali contenute nell'accordo TRIPs e che potrebbe servire da base per una revisione legislativa nel 2011, al fine di chiarire e potenziare gli strumenti legislativi al servizio degli aventi diritto. Infine, attenzione sarà prestata da parte del Governo all'iniziativa legata ad una proposta di direttiva-quadro, da adottare in codecisione, volta a disciplinare la gestione collettiva del diritto d'autore e dei diritti connessi per quanto riguarda i **servizi musicali on line transfrontalieri**, la quale dovrebbe recepire, tra l'altro, la risoluzione del Parlamento europeo del 2007 che condannava la pratica delle restrizioni geografiche applicate da numerose società ai loro servizi di gestione dei diritti d'autore musicali.

## 1.6. Libera circolazione delle merci

Nel 2011 il Governo continuerà a seguire con grande attenzione il negoziato relativo all'approvazione del regolamento sulle **"denominazioni tessili e la relativa etichettatura"** in discussione presso il Consiglio dell'Unione, partecipando alle riunioni tecniche del gruppo di lavoro relativo e monitorando costantemente tutti i passaggi fondamentali della procedura di approvazione del testo.

Successivamente alla sua approvazione, dovranno essere adottati i **"programmi di vigilanza"** su scala adeguata e comunicarli agli altri Stati Membri ed alla Commissione, in osservanza delle disposizioni normative derivanti dall'applicazione del regolamento (CE) n. 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 luglio 2008, che pone norme in materia di accreditamento e vigilanza del mercato per quanto riguarda la commercializzazione dei prodotti <sup>5</sup>, e a quelle della direttiva 2001/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 dicembre 2001, relativa alla sicurezza generale dei prodotti <sup>6</sup>.

Tuttavia, nel corso del negoziato sopra citato e fino alla definitiva approvazione del Regolamento relativo all'etichettatura dei prodotti tessili, **la posizione italiana** sarà quella di mantenere il proprio voto contrario sull'approvazione del testo, dal quale è stato stralciato l'emendamento n. 66 (Comi/Schwab) che prevede "l'indicazione obbligatoria del Paese di origine", emendamento invece approvato a larga maggioranza dal Parlamento europeo.

Tale posizione potrà essere rivista favorevolmente solo dopo gli esiti di approvazione del Regolamento del Consiglio relativo "all'indicazione del paese di

<sup>5</sup> GU L 218 del 13.08.2008, pag. 30.

<sup>6</sup> GU L 11 del 15.01.2002, pag. 4.

origine di taluni prodotti importati da paesi terzi” (**cd. Regolamento “Made in”**), ciò anche al fine di sottolineare che l’etichettatura obbligatoria in ingresso e quella volontaria intra-UE sono norme che, da un lato, sono destinate a migliorare l’informazione del consumatore e, dall’altro, riequilibrano le regole del mercato internazionale liberando l’Unione europea da un gap storico, posizionandola al pari dei suoi grandi *competitors* (USA, Cina, Canada).

E’ noto, infatti, l’interesse da parte dell’Italia per una più efficace lotta alla pirateria e alla contraffazione, da realizzare anche attraverso un meccanismo comunitario che consenta, al pari di quanto avviene negli Stati Uniti e in Giappone, l’individuazione delle merci provenienti dai Paesi terzi attraverso l’apposizione di una etichetta indicante il Paese d’origine. Ad oggi, infatti, l’Unione europea non dispone di una normativa sull’impiego del marchio di origine.

La proposta di regolamento “*Made in*”, dopo l’approvazione a larga maggioranza lo scorso ottobre da parte del Parlamento europeo, è ora all’esame del Consiglio. Il dibattito vedrà il Governo italiano impegnato in una forte azione diplomatica e politica a tutti i livelli per favorire un cambiamento di orientamento da parte degli Stati membri ancora riluttanti, perché possa maturare una maggioranza che consenta l’approvazione del Regolamento da parte del Consiglio. L’Italia tornerà pertanto a insistere sull’importanza di tali misure, che mirano a favorire la trasparenza del mercato, la sicurezza e l’informazione dei consumatori europei, tematiche di straordinaria attualità e interesse per l’opinione pubblica europea.

Per quanto riguarda in specie il **settore orafa e dei metalli preziosi**, anch’esso ricompreso nel Regolamento del Consiglio relativo “all’indicazione del paese di origine di taluni prodotti importati da paesi terzi”, sarà attivata una azione di monitoraggio sull’approvazione del regolamento medesimo, in linea con le aspettative di maggiore tutela più volte espresse dagli operatori del settore. L’impegno sarà anche qui quello di sostenere la necessità di emanare il regolamento comunitario sul “*Made in*”, che disciplini trasversalmente in modo adeguato la materia relativamente ai diversi settori del *Made in Italy*.

## 1.7. Aiuti di Stato e concorrenza tra imprese

### AIUTI DI STATO

In materia di **aiuti di Stato**, nel 2011 il Governo italiano seguirà innanzitutto con grande attenzione il negoziato sulla riforma dei **Servizi di interesse economico generale** (SIEG). L’aggiornamento delle norme sugli aiuti di Stato ad essi applicabili, che verranno a scadenza nel novembre 2011, rappresenterà una fase importante di questo processo, nell’ottica di utilizzare meglio gli strumenti normativi che consentono interventi in questo settore.

Scopo della revisione sarà valutare le disposizioni vigenti e vagliare le possibilità di adeguare e migliorare la normativa, sostanzialmente riconducibile al c.d. “**pacchetto Monti-Kroes**”, che comprende:

- la decisione 2005/842/CE della Commissione, riguardante l’applicazione dell’allora art. 86 paragrafo 2 TCE agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione di obblighi di servizio pubblico concessi a determinate imprese incaricate della gestione di SIEG;

- a disciplina degli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (comunicazione 2005/C 297/04);
- la direttiva 2006/111/CE della Commissione del 16 novembre 2006 relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie tra Stati membri e le loro imprese pubbliche e alla trasparenza finanziaria all'interno di talune imprese.

Il Governo continuerà, nel 2011, a partecipare alla revisione per il recepimento delle richieste formulate in sede di consultazione pubblica. Tra tali richieste meritano particolare menzione quelle che riguardano la semplificazione delle attuali regole, con particolare riferimento alle ipotesi di SIEG di minore entità affidati da enti locali ovvero di SIEG affidati con procedure di evidenza pubblica.

Il tema è oggetto di approfondimento a livello nazionale anche mediante sessioni di analisi e studio di carattere seminariale, nel contesto della recente comunicazione adottata dalla Commissione per il rilancio del mercato interno, in particolare con riferimento alle Amministrazioni che affidano SIEG.

***In secondo luogo***, nel corso del 2011 riprenderanno e si svilupperanno i lavori volti al riesame degli orientamenti sugli **aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione**, che potrebbero contribuire a condurre, tra l'altro, nel corso del medesimo anno, all'adozione da parte della Commissione di specifici orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione delle istituzioni finanziarie.

Gli aiuti per il salvataggio e la ristrutturazione sono una forma di intervento dello Stato sul mercato che può causare distorsioni della concorrenza, poiché, impedendo l'uscita dal mercato di imprese inefficienti, potrebbe spostare gli svantaggi economici e sociali ad altri produttori più efficienti nonché ad altri Stati membri. Tali aiuti sono quindi soggetti a condizioni rigorose. La Commissione europea ha infatti emanato orientamenti contenenti criteri precisi che gli Stati membri devono rispettare quando concedono aiuti per il salvataggio e la ristrutturazione. Tali orientamenti si basano sull'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE e sono stati approvati nel 2004. Essi garantiscono che il ricorso agli aiuti per il salvataggio e la ristrutturazione sia condizionato al rispetto di criteri rigorosi di ammissibilità e che il processo di ristrutturazione si svolga secondo norme tendenti a limitare le distorsioni del mercato.

La scadenza degli esistenti "Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà" era prevista per il 9 ottobre 2009, ma, tenuto conto della crisi economica e della necessità di garantire continuità nel trattamento degli aiuti di Stato concessi ad imprese in difficoltà finanziarie, la Commissione ha deciso di applicare gli orientamenti esistenti fino al 9 ottobre 2012. Nel frattempo, allo scopo di invitare gli Stati membri e le parti interessate a fornire un riscontro sulle loro esperienze recenti, essa ha lanciato alla fine dello scorso anno una consultazione pubblica. Anche in base all'esito della consultazione potrebbero essere elaborati specifici **"Orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione delle istituzioni finanziarie"** che tengano conto degli insegnamenti tratti dalla crisi e instaurino un nuovo regime per il settore finanziario. Il Governo ha perciò subito avviato il necessario coordinamento con le amministrazioni centrali e regionali, nonché con le parti sociali, per la definizione della posizione italiana da trasmettere alla Commissione. Punto di partenza per la formazione di tale posizione sarà il documento inviato al riguardo nel 2007, aggiornato secondo l'esperienza maturata nel periodo di crisi, e considerando in maniera specifica la situazione relativa alle istituzioni finanziarie.



Procederanno poi i lavori relativi alla revisione della disciplina in materia di **aiuti di Stato alla costruzione navale**. Il 4 ottobre scorso, infatti, la Commissione ha lanciato una consultazione pubblica al fine di raccogliere le osservazioni delle autorità pubbliche e delle parti interessate. Dato che il settore della costruzione navale è ammissibile agli aiuti anche ai sensi delle disposizioni orizzontali sugli aiuti di Stato, la consultazione dovrebbe contribuire ad accertare se le disposizioni specifiche della disciplina sulla costruzione navale siano ancora giustificate. Si attende quindi una decisione della Commissione sul se continuare ad applicare la disciplina, modificarla o lasciarla scadere nel 2011.

Altro dossier incluso nel programma di lavoro della Commissione per il 2011, e che riguarda gli **aiuti di Stati nel settore della protezione ambientale**, concerne l'adozione, prevista per la fine del 2012, di "Orientamenti su determinati aiuti di Stato nell'ambito del **sistema per lo scambio delle quote di emissione di gas a effetto serra**". La direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, ha in effetti istituito un regime per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra all'interno dell'Unione europea, mentre la direttiva 2009/29/CE ha migliorato ed esteso il sistema ETS a partire dal 1° gennaio 2013. La suddetta direttiva è parte di un pacchetto legislativo contenente misure per combattere il cambiamento climatico e per promuovere l'energia rinnovabile. Tale pacchetto è stato progettato per raggiungere l'obiettivo ambientale complessivo dell'Unione di ridurre del 20% le emissioni di gas a effetto serra rispetto al 1990 e raggiungere una quota del 20% di energie rinnovabili nel totale del consumo di energia dell'Unione entro il 2020.

Alcune delle disposizioni derivanti dalla direttiva 2003/87/CE (modificata dalla direttiva 2009/29/CE), o dalle disposizioni attuative, comportano un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 107 TFUE. Queste misure di aiuti di Stato non sono coperte dagli Orientamenti in materia di aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente. E in conformità dell'art. 108 TFUE, gli aiuti di Stato devono essere notificati e autorizzati dalla Commissione prima di essere concessi. Per garantire la trasparenza e la prevedibilità del diritto, i nuovi Orientamenti spiegheranno i criteri di compatibilità che saranno applicati alle misure di aiuti di Stato necessarie nel contesto della attuazione della direttiva 2003/87/CE, modificata dalla direttiva 2009/29/CE.

L'obiettivo principale del controllo degli aiuti di Stato nel settore della protezione ambientale è garantire che le misure di aiuti di Stato si traducano in un più elevato livello di tutela ambientale rispetto a quanto si sarebbe verificato in assenza di aiuti e di garantire che gli effetti positivi degli aiuti siano superiori agli effetti negativi in termini di distorsioni della concorrenza nel mercato interno. L'equilibrio dovrà essere raggiunto evitando "fughe di carbonio", fornendo a lungo termine incentivi per sviluppare dei modelli di produzione a bassa emissione di CO<sub>2</sub>, definendo a lungo termine obiettivi di riduzione e minimizzando le possibilità di distorsione della concorrenza intra-UE. Le linee guida tenderanno a limitare gli effetti potenzialmente negativi degli aiuti sull'efficienza della ETS e sulle distorsioni di concorrenza all'interno della Unione europea, per esempio, mediante la concessione di aiuti sulla base di parametri sul consumo di elettricità, con l'introduzione di intensità di aiuto inferiore al 100%, essendo aiuti di carattere temporaneo volti a consentire un periodo di adattamento.

Al fine di agevolare l'introduzione di un sistema di scambio di quote UE, la Commissione ha ritenuto che sarebbe nel comune interesse prevedere particolari

e temporanee misure di aiuti di Stato per talune imprese. La Commissione si è impegnata politicamente ad adeguare le norme sugli aiuti di Stato in materia di ambiente, al fine di consentire queste nuove misure di aiuti di Stato. In tale ambito secondo la Commissione l'unica opzione politica è quella di adottare una nuova disciplina ("soft law"). Al tal fine dovrebbero svolgersi nel corso dell'anno consultazioni e riunioni multilaterali con gli Stati membri. Probabilmente la Commissione lancerà anche una consultazione pubblica al fine di ricevere commenti anche dall'industria e dalle parti interessate.

Infine, il Governo nel corso del 2011 procederà anche relativamente ai lavori per il "Riesame degli orientamenti sugli **aiuti di Stato a finalità regionale**". Gli orientamenti attuali rimarranno in vigore fino al 31 dicembre 2013. Al riguardo è prevedibile un riesame delle norme riguardanti la delimitazione delle regioni, le intensità di aiuto autorizzate e i grandi progetti d'investimento.

Parimenti si procederà alla "Revisione degli orientamenti sugli **aiuti di Stato per le reti a banda larga**" (adozione 2012), considerando che gli orientamenti attuali devono essere riesaminati entro e non oltre il 30 settembre 2012. L'interesse della Commissione nel sostenere tali investimenti è stato di recente confermato nella Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "La banda larga in Europa: investire nella crescita indotta dalla tecnologia digitale", del 20 settembre 2010 (COM(2010) 472 def.).

#### CONCORRENZA TRA IMPRESE

Quanto invece al settore della concorrenza tra imprese, è allo studio, per essere adottata in base all'attuale programma di lavoro della Commissione nel 2011, una Comunicazione sulla quantificazione del pregiudizio nelle azioni di **risarcimento del danno per violazione delle norme antitrust**, ovvero una comunicazione che, nell'ambito del dossier relativo al c.d. *private enforcement* del diritto antitrust dell'Unione europea, conterrà qualche indicazione economica circa il pregiudizio causato dalle pratiche anticoncorrenziali e i metodi normalmente utilizzati per quantificare tale pregiudizio. Il Governo, nel documento contenente le proprie osservazioni al Libro bianco dell'aprile 2008 in materia di azioni di risarcimento del danno per violazione delle norme antitrust europee, si è espresso favorevolmente circa la predisposizione di linee guida sull'argomento, ritenute peraltro di possibile ausilio al lavoro dei giudici nazionali.

Il Governo fornirà poi un proprio contributo anche in relazione alla prevista adozione da parte della Commissione di un atto sempre di carattere non legislativo, volto ad illustrare i principi generali riguardanti le **azioni di ricorso collettivo** e i futuri orientamenti strategici. Tale strumento di orientamento sarà preceduto da una specifica consultazione pubblica. Anche in questo caso la posizione del Governo terrà conto degli orientamenti già espressi con il proprio *position paper* del 2008 sul Libro bianco.

### 1.8. Tutela dei consumatori e sicurezza e conformità dei prodotti

Nel settore della **tutela dei consumatori** e della conformità dei prodotti, le priorità individuate dal Governo per il 2011 riguarderanno essenzialmente:

- il dibattito sulla proposta di direttiva sui diritti dei consumatori nel mercato interno che riguarda in generale tutti i contratti relativi alle vendite di beni e servizi tra imprese e consumatori, compresi gli acquisti fatti nei locali commerciali e i contratti a distanza, inclusi gli acquisti e i contratti *on line*;
- le attività europee e istituzionali volte al raggiungimento di un livello comune e elevato di protezione dei consumatori con l'applicazione efficace della legislazione di attuazione del regolamento n. 2006/2004 in materia di cooperazione per la tutela dei consumatori, rafforzando e attuando i poteri previsti dall'art. 22 della Legge comunitaria per il 2008;
- la conclusione del progetto "*Unfair Commercial Practices – Experiences and Procedures in the Member States*", cofinanziato dalla Commissione europea con imputazione delle somme da erogare da parte della Commissione ai paesi partecipanti.

Sul **piano più specificamente legislativo**, il Governo sarà impegnato soprattutto dal negoziato relativo alla revisione della direttiva n. 2001/95/CE (DGSP) concernente la **sicurezza generale dei prodotti**. La fase di consultazione pubblica sulla revisione della direttiva si è conclusa nel mese di ottobre 2010. Per il 2011 è pertanto prevista la prosecuzione dei lavori di revisione e di allineamento normativo al regolamento (CE) 765/2008 e alla decisione n. CE/768/ 2008, ambedue entrati in vigore il 1° gennaio 2010.

## 2. SPAZIO EUROPEO DI GIUSTIZIA, LIBERTÀ E SICUREZZA

Sviluppando una delle cinque priorità politiche principali dell'Unione europea definite dal Presidente Barroso nel primo discorso sullo stato dell'Unione pronunciato al Parlamento europeo il 7 settembre 2010, la Commissione ha indicato, nel Programma di lavoro per il 2011, lo **sviluppo dello Spazio europeo di Giustizia, Libertà e Sicurezza**, come una delle azioni qualificanti da portare avanti per realizzare compiutamente l'obiettivo di **rendere la cittadinanza dell'Unione una realtà tangibile** per i cittadini degli Stati membri.

Secondo la Commissione, infatti, benché i diritti dei cittadini dell'Unione siano saldamente ancorati nella normativa europea, sussiste un divario tra le norme sancite dal Trattato e la realtà quotidiana dei cittadini, siano essi privati, consumatori, studenti o esponenti politici. Si tratta quindi, da un lato, di tradurre nella realtà i diritti individuali riconosciuti a livello di Unione europea, intervenendo in una serie di settori individuati nella "Relazione sulla cittadinanza" adottata dalla stessa Commissione nell'ottobre del 2010<sup>7</sup>; dall'altro lato, di proseguire nell'adozione delle misure necessarie a dare attuazione al Piano d'azione del Programma di Stoccolma (2010-2014) per creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, utilizzando appieno la base giuridica rafforzata oggi fornita dal Trattato di Lisbona.

Il Governo italiano condivide pienamente questo obiettivo, in particolare per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, che esso ritiene debba continuare a rappresentare una priorità, che deve porre al centro alcuni aspetti di fondo:

- la **lotta all'immigrazione irregolare**, con particolare riferimento all'Africa e al Mediterraneo, da condurre sulla base di una crescente valorizzazione del ruolo di Frontex, di una stretta cooperazione con i Paesi terzi (*in primis* Libia e Turchia) nella

<sup>7</sup> COM(2010) 603 del 27.10.2010.

