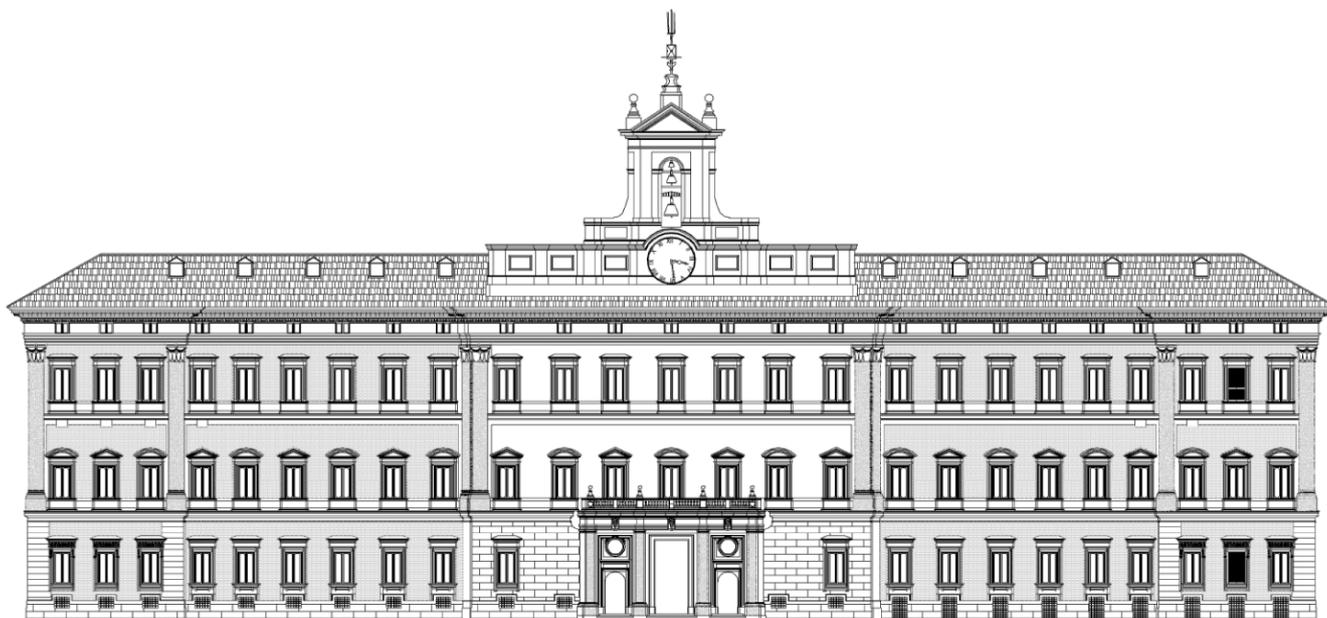




Camera dei deputati

XVI LEGISLATURA



Documentazione per le Commissioni
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Conferenza dei Presidenti delle Commissioni
competenti sul tema "Rilancio del mercato interno"

Copenaghen, 16-17 aprile 2012

n. 100

10 aprile 2012



Camera dei deputati

XVI LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Conferenza dei Presidenti delle Commissioni
competenti sul tema "Rilancio del mercato interno"

Copenhagen, 16-17 aprile 2012

n. 100

10 aprile 2012

Il dossier è stato curato dall'**UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA**
(☎ 066760.2145 - ✉ cd RUE@camera.it)

Il capitolo 'Le liberalizzazioni in Italia' è stato curato dal SERVIZIO STUDI,
Dipartimento Attività produttive (☎ 066760.9574)

Il capitolo 'L'attuazione in Italia del diritto dell'Unione europea' è stato curato dal
SERVIZIO STUDI, Dipartimento Affari comunitari (☎ 066760.9409)

I dossier dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

INDICE

SCHEDA DI LETTURA	1
L'ATTO PER IL MERCATO UNICO	3
• Finalità	3
• Contenuti	3
– <i>Accesso delle PMI ai finanziamenti</i>	3
– <i>Mobilità dei lavoratori</i>	4
– <i>Tutela dei diritti di proprietà intellettuale</i>	5
– <i>Mettere i consumatori al centro del mercato unico europeo</i>	7
– <i>Sviluppo del settore dei servizi</i>	8
– <i>Realizzazione delle reti infrastrutturali</i>	9
– <i>Creazione di un mercato unico europeo del digitale</i>	10
– <i>Promozione dell'imprenditoria sociale</i>	12
– <i>Revisione della normativa fiscale</i>	12
– <i>Coesione sociale</i>	13
– <i>Miglioramento del quadro normativo per le imprese</i>	14
– <i>Miglioramento del quadro normativo sugli appalti pubblici</i>	15
• Tappe future	16
• Esame presso le Istituzioni dell'UE	17
LE LIBERALIZZAZIONI IN ITALIA (A CURA DEL SERVIZIO STUDI)	19
• Energia	19
• Servizi bancari	20
• Assicurazioni	20
• Tributi	21
• Ambiente	21
• Trasporti	22
• Servizi pubblici locali	22
• Diritto societario	22
• Professioni	23
• Agricoltura	24

• Debiti della PA	24
IL SOSTEGNO ALL'OCCUPAZIONE E LA PROTEZIONE SOCIALE NELLA STRATEGIA EUROPA 2020	25
• L'iniziativa faro "Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione"	25
INIZIATIVE DELL'UNIONE EUROPEA IN MATERIA DI MOBILITÀ DEI LAVORATORI	29
L'ATTUAZIONE IN ITALIA DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA (A CURA DEL SERVIZIO STUDI)	35
• La legge comunitaria	35
• Misure urgenti di attuazione	37
• Attuazione in via regolamentare e amministrativa	38
• L'attuazione delle direttive da parte delle regioni e delle province autonome	40
• I poteri statali sostitutivi	41
• Il diritto di rivalsa	41
• Le sessioni comunitarie della Conferenza Stato-regioni e della Conferenza Stato-città	42
• La riforma della legge 11 del 2005	43

Scheda di lettura

L'ATTO PER IL MERCATO UNICO

Finalità

Il 13 aprile 2011 la Commissione europea ha presentato l'**Atto per il mercato unico** (COM(2011)206) con il quale prospetta dodici **azioni prioritarie** per rilanciare il mercato unico europeo al fine di **sfruttarne pienamente le potenzialità** e consentire ai cittadini ed alle imprese di **beneficiare delle opportunità** che esso offre in termini di crescita e sviluppo.

Le misure proposte, che dovrebbero essere realizzate **entro la fine del 2012**, sono volte a colmare le lacune esistenti imputabili alla frammentazione del mercato e agli ostacoli alla libera circolazione dei servizi, all'innovazione e alla creatività.

Il completamento del mercato unico e la realizzazione delle necessarie riforme strutturali per favorire la crescita, l'occupazione e la concorrenza, sono considerate dalla Commissione un presupposto imprescindibile per il conseguimento degli obiettivi della **strategia Europa 2020** volti a promuovere una **crescita sostenibile, intelligente ed inclusiva**.

Contenuti

Accesso delle PMI ai finanziamenti

Nell'Atto per il mercato unico si ricorda che i **21 milioni di PMI che operano nell'UE** costituiscono un fattore determinante per la crescita e la creazione di posti di lavoro.

Azione chiave	Ulteriori misure
<p>- una proposta di regolamento (COM(2011)860) del 7 dicembre 2011 volta a favorire gli investimenti in qualsiasi Stato membro dell'UE da parte dei fondi di capitale di rischio (<i>venture capital</i>) stabiliti in un altro Stato membro. Le attività di investimento sarebbero destinate in particolare alle PMI, soprattutto a quelle innovative nelle fasi iniziali del loro sviluppo (<i>start-up</i>)</p>	<p>- un piano di azione del 7 dicembre 2011 (COM(2011)870) per promuovere l'accesso delle PMI alle diverse forme di finanziamento e la creazione di un ambiente favorevole al loro sviluppo e alla loro crescita. La proposta è intesa a mantenere costante il flusso di credito nei confronti delle PMI attraverso un maggiore sostegno finanziario da parte del bilancio dell'UE e della BEI.</p> <p>Inoltre, il 5 dicembre la Commissione e la BEI hanno lanciato un nuovo meccanismo di garanzia (<i>SME risk-sharing instrument - RS</i>), inteso ad accrescere le possibilità per le banche di finanziare le PMI innovative</p> <p>- una proposta di direttiva (COM(2011)683)</p>

	<p>del 25 ottobre 2011 sull'armonizzazione degli obblighi di trasparenza riguardanti le informazioni sugli emittenti i cui valori mobiliari sono ammessi alla negoziazione in un mercato regolamentato</p> <ul style="list-style-type: none"> - un pacchetto di misure del 20 ottobre 2011 (COM(2011)651 e 654) riguardanti gli abusi di mercato e le relative sanzioni penali - una proposta di direttiva (COM(2011)656) del 20 ottobre 2011 sui mercati degli strumenti finanziari (cosiddetta MiFID) che tra l'altro prospetta la creazione di un "marchio di qualità" specifico per il mercato delle PMI
--	---

*Il 23 febbraio 2011 la Commissione europea ha presentato una comunicazione (COM(2011)78) relativa alla revisione dello Small Business Act (SBA) – che dal 2008 definisce le linee generali della politica UE a favore delle PMI – che tra l'altro propone una serie di nuove azioni volte a **semplificare il contesto normativo ed amministrativo, migliorare l'accesso delle PMI al finanziamento e al mercato interno, sostenere la creazione d'impresa a vantaggio dell'occupazione e della crescita.***

*Il 19 luglio 2011, in esito all'esame della suddetta comunicazione ai sensi dell'articolo 127 del Regolamento della Camera, la X **Commissione attività produttive** ha adottato un **documento finale**, esprimendosi in maniera favorevole sulle proposte in essa contenute.*

*Si segnala che nell'ambito del prossimo quadro finanziario 2014-2020, la Commissione intende aumentare la competitività delle imprese e delle PMI attraverso il **nuovo programma COSME** (COM(2011)834), presentato il 30 novembre 2011, che prospetta misure volte a **migliorare l'accesso delle PMI ai finanziamenti attraverso l'uso di strumenti finanziari innovativi**, a sostenere l'internazionalizzazione delle PMI e a promuovere la cultura imprenditoriale.*

Mobilità dei lavoratori

Nell'Atto per il mercato unico si sottolinea l'importanza di una **maggiore mobilità di manodopera qualificata** al fine di rilanciare la crescita e la competitività nell'UE, considerato che allo stato attuale numerosi ostacoli normativi impediscono a molti posti altamente qualificati di essere occupati (*si veda l'apposito capitolo del presente dossier "Iniziativa dell'Unione europea in materia di mobilità dei lavoratori"*).

Le misure prospettate in questo ambito sono volte ad integrare una serie di iniziative già promosse dalla Commissione, quali la creazione di un **passaporto europeo delle competenze**, nel quale dovrebbero essere riportate le competenze acquisite dai lavoratori nel corso della propria attività professionale.

Azione chiave	Ulteriori misure
<p>- una proposta (COM(2011)883) del 19 dicembre 2011 che prospetta una revisione della direttiva 2005/36/CE sul riconoscimento delle qualifiche professionali</p> <p>La proposta intende favorire la mobilità dei professionisti all'interno dell'UE in particolare mediante: 1) l'introduzione di una tessera professionale europea per facilitare il riconoscimento delle qualifiche professionali conseguite nell'UE; 2) un migliore accesso alle informazioni relative al riconoscimento delle qualifiche mediante gli sportelli unici; 3) un aggiornamento dei requisiti minimi di formazione (che risalgono a 20-30 anni fa) per medici, dentisti, farmacisti, infermieri, ostetriche, veterinari ed architetti; 4) l'introduzione di un sistema di allerta per segnalare i professionisti del settore sanitario cui è proibito di esercitare la propria professione da un'autorità pubblica o un tribunale; 5) la creazione di un quadro di formazione e di verifiche professionali comuni allo scopo di estendere il riconoscimento automatico a nuove professioni.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - un libro bianco sulle pensioni (COM(2012)55) del 16 febbraio 2012 volto tra l'altro a: prevedere la possibilità per i cittadini di seguire l'evoluzione dei loro diritti pensionistici; garantire pensioni adeguate e sostenibili a lungo termine, cercando di ampliare la partecipazione di uomini e donne all'attività professionale per tutto l'arco della vita; rendere sicuro il risparmio destinato alle pensioni complementari - per le professioni non regolamentate, garantire una più agevole corrispondenza tra i sistemi di certificazione nazionali attraverso il Quadro europeo delle certificazioni - la promozione della mobilità dei giovani, in particolare di coloro che sono sprovvisti di qualifiche, mediante l'adozione di misure volte a validare la formazione conseguita in ambito non scolastico

Tutela dei diritti di proprietà intellettuale

Nell'Atto per il mercato unico si sottolinea l'importanza dei diritti di proprietà intellettuale per le grandi imprese, considerato che ad essi è legato tra il 45 e il 75% del loro valore. Le imprese che fanno ricorso ai diritti di proprietà intellettuale, inoltre, svolgono un ruolo strategico per la crescita sostenibile dell'economia europea in quanto la tutela di tali diritti incoraggia gli investimenti nello sviluppo di servizi e prodotti innovativi, generando un notevole plusvalore economico e creando posti di lavoro stabili e altamente qualificati, con salari superiori in media del 60% rispetto a quelli di altri settori.

Inoltre, la creazione di un **brevetto unico europeo** consentirebbe di **ridurre i costi dell'80%** rispetto all'attuale sistema caratterizzato dalla molteplicità di brevetti e di sistemi di risoluzione delle controversie che, oltre a generare insicurezza giuridica, risulta essere molto costoso e poco efficace.

Azione chiave	Ulteriori misure
<p>- un pacchetto di misure (COM(2011)215 e 216) del 13 aprile 2011 volte ad attuare la cooperazione rafforzata per l'istituzione di un brevetto unico europeo al fine di rendere il sistema brevettuale economicamente accessibile e giuridicamente sicuro. Il brevetto unico europeo sarà facoltativo e coesisterà con i brevetti europei e nazionali. Le norme proposte sono volte altresì a rendere il regime di traduzione del brevetto unico europeo semplice ed efficiente in termini di costi, mutuando a tal fine la prassi dell'Ufficio europeo dei brevetti (UEB) basata sull'utilizzo di una delle sue lingue ufficiali, vale a dire francese, inglese o tedesco</p>	<p>un pacchetto di misure del 24 maggio 2011 che comprende:</p> <ul style="list-style-type: none"> - una strategia europea (COM(2011)287) per la creazione di un mercato unico dei diritti di proprietà intellettuale - una proposta di regolamento (COM(2011)288) volta ad affidare all'Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno i compiti e le attività propri alla gestione dell'Osservatorio europeo sulla contraffazione e la pirateria, comprese le competenze in materia di <i>copyright</i> e brevetti - una proposta di direttiva (COM(2011)289) sull'utilizzo delle cosiddette "opere orfane", vale a dire le opere protette dal diritto d'autore i cui titolari sono sconosciuti o introvabili - una proposta di regolamento (COM(2011)285) sul controllo da parte delle autorità doganali del rispetto dei diritti di proprietà intellettuale <p>Sono state inoltre preannunciate altre iniziative volte a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - garantire che i beni immateriali che un'impresa possiede sotto forma di diritti di proprietà intellettuale possano essere pienamente riconosciuti come garanzie per un prestito - semplificare e rendere più trasparente la concessione delle licenze dei diritti di autore per le offerte legali on-line - ammodernare il sistema dei marchi nell'UE per garantire una maggiore coerenza tra il sistema europeo e quelli nazionali

Si ricorda che la cooperazione rafforzata sul brevetto unico europeo è stata sostenuta da tutti gli Stati membri dell'UE, ad eccezione di Italia e Spagna che considerano lesiva del principio di parità linguistica la proposta di basare il regime di traduzione del futuro brevetto UE sull'utilizzo di inglese, francese o tedesco. Di conseguenza, il 31 maggio 2011 il Governo italiano ha presentato ricorso alla Corte di giustizia dell'UE (che a tutt'oggi non si è ancora pronunciata) per chiedere l'annullamento della decisione sopra richiamata.

Il brevetto unico, pertanto, non avrà efficacia in questi due paesi, che tuttavia potranno aderire alla cooperazione rafforzata in qualsiasi momento, anche dopo il suo avvio. A tale riguardo risulterebbe che, in occasione del Consiglio competitività del 5 e 6 dicembre 2011, il Ministro per le Politiche europee, Enzo Moavero Milanesi, avrebbe comunicato la decisione di aderire alla cooperazione rafforzata per quanto riguarda la creazione del tribunale unico europeo per la risoluzione delle controversie in materia brevettuale.

*L'8 giugno 2011 la **XIV Commissione Politiche dell'UE** della Camera ha esaminato le proposte in questione, al fine di valutarne la conformità al principio di sussidiarietà, adottando un **parere motivato** nel quale si sottolinea, tra l'altro, che esse non sono conformi al principio di proporzionalità in quanto non forniscono una motivazione dettagliata a giustificazione dell'opzione basata sulla scelta del trilinguismo francese, inglese e tedesco, rispetto al regime di traduzione basato sulla sola lingua inglese che era stato proposto dal Governo italiano.*

Mettere i consumatori al centro del mercato unico europeo

Nell'Atto per il mercato unico si sottolinea la necessità di **rafforzare la fiducia dei consumatori** nella possibilità di fare valere i propri diritti in seno al mercato unico, con particolare riferimento al commercio *online*. In tal modo si eviterebbero perdite attualmente stimate a 0,16% del PIL dell'UE, consentendo un ulteriore risparmio pari a 2,50 miliardi di euro.

Azione chiave	Ulteriori misure
<ul style="list-style-type: none"> - una proposta di direttiva sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori (ADR) (COM(2001)793) del 29 novembre 2011 che prevede l'istituzione di enti stragiudiziali di alta qualità, competenti su qualsiasi contenzioso relativo a contratti tra consumatori ed imprese - una proposta di regolamento sulla soluzione online dei contenziosi (COM(2011)794) del 29 novembre 2011 che prevede l'istituzione di uno sportello unico per l'invio automatico del reclamo del consumatore all'ente nazionale competente, agevolando la soluzione del contenzioso nel giro di 30 giorni 	<ul style="list-style-type: none"> - promozione di un approccio europeo in materia di ricorsi collettivi - promozione della sicurezza dei prodotti, indipendentemente dal loro luogo di produzione - piano di azione pluriennale sulla vigilanza del mercato per assicurare lo stesso livello di protezione in tutti gli Stati membri - iniziativa volta a garantire ai consumatori informazioni affidabili sulle prestazioni ambientali dei prodotti - corretta applicazione in tutte le modalità di trasporto dei diritti dei passeggeri, compresi i passeggeri a modalità ridotta - maggiore tutela dei consumatori dei prodotti finanziari al dettaglio, con particolare riferimento alle spese bancarie, e dei contraenti di mutui

Il 19 dicembre 2011 la Commissione ha adottato una comunicazione (COM(2011)898) nella quale fornisce un **quadro completo della normativa UE in materia di diritti dei passeggeri** ed invita a rafforzare la cooperazione con e tra le autorità nazionali competenti per garantire che essi siano effettivamente rispettati ed accrescere la consapevolezza dei passeggeri. Nella stessa data la Commissione ha svolto una consultazione pubblica in vista della revisione del regolamento (CE) n. 261/2004 sui diritti dei passeggeri del trasporto aereo, e ha elaborato orientamenti per garantire un'applicazione coerente e migliore del regolamento (CE) n. 1107/2006 sui diritti dei passeggeri a mobilità ridotta nel trasporto aereo in vista dei prossimi giochi paraolimpici di Londra.

Sviluppo del settore dei servizi

Considerata l'importanza che il buon funzionamento del mercato interno dei servizi riveste per la crescita dell'economia europea e la creazione di posti di lavoro, nell'Atto per il mercato unico si sottolinea la necessità della standardizzazione dei servizi al fine di garantire la libera circolazione delle merci, assicurandone nel contempo l'interoperabilità, la qualità e la sicurezza.

Azione chiave	Ulteriori misure
<p>- una comunicazione (COM(2011)311) ed una proposta di regolamento (COM(2011)315) del 1° giugno 2011 intese a rendere più veloce ed efficace il processo di standardizzazione delle norme sviluppate dall'industria europea</p>	<p>- completa attuazione da parte di tutti gli Stati membri della direttiva 2006/123/CE sui servizi nel mercato interno (cosiddetta direttiva Servizi)</p> <p>- realizzazione di <i>test</i> volti a valutare l'efficacia e l'adeguatezza della normativa applicabile a determinati settori, tra cui i servizi nel settore del turismo, dell'edilizia e delle imprese</p> <p>- iniziativa volta a contrastare le pratiche commerciali sleali tra imprese</p> <p>- creazione di un gruppo ad alto livello per studiare le inefficienze e le lacune del mercato dei servizi alle imprese</p> <p>- assicurare la qualità dell'istruzione fornita in un contesto di libera circolazione dei servizi</p>

Nel programma di lavoro della Commissione per il 2012 (COM(2011)777) si evidenzia come malgrado nell'UE nove posti di lavoro su dieci provengano dal terziario, e malgrado i numerosi sbocchi professionali che questo settore offre, **l'attuazione della direttiva Servizi sia lungi dall'essere adeguata**. Per favorire l'attuazione della direttiva in tutti gli Stati membri, nel secondo trimestre del 2012 la Commissione intende proporre, in seguito all'esecuzione di "test di efficacia",

le misure necessarie per eliminare gli ostacoli rimanenti al funzionamento del mercato unico dei servizi.

Anche il Consiglio europeo del 23 ottobre 2011 ha richiamato l'attenzione sulla necessità di **dare piena attuazione alla direttiva Servizi** entro la fine dell'anno, adoperandosi affinché gli sportelli unici siano pienamente operativi e gli operatori economici adeguatamente informati di tutte le opportunità offerte dalla direttiva.

Per quanto riguarda l'attuazione della direttiva Servizi nel nostro ordinamento, con la legge n. 88/2009 (legge comunitaria per il 2008) il Parlamento italiano ha delegato il Governo ad attuare la direttiva fissando a tal fine una serie di principi e di criteri. Nel gennaio 2010, sulla base di tale delega, il Governo ha presentato uno schema di decreto legislativo sul quale le commissioni Politiche UE e le altre commissioni competenti di Camera e Senato hanno espresso il proprio parere, esprimendo una serie di condizioni ed osservazioni. Sulla base di tali pareri, nel marzo 2010 il Governo ha adottato il decreto legislativo n. 59/2010 che fissa i principi per l'attuazione della direttiva Servizi in Italia.

Realizzazione delle reti infrastrutturali

Considerato che le infrastrutture nel settore dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni elettroniche costituiscono la spina dorsale del mercato unico e che un'integrazione economica efficiente si basa sull'integrazione di reti efficienti, nell'Atto per il mercato unico la Commissione:

- per quanto riguarda il settore dell'**energia**, sottolinea l'importanza di una **nuova politica europea in materia di infrastrutture energetiche** al fine di modificare le metodologie relativa alla pianificazione e allo sviluppo delle reti nell'UE;
- con riferimento al settore dei **trasporti**, sottolinea la necessità di realizzare le azioni individuate nel Libro bianco sulla politica europea dei trasporti (COM(2011)144) volte essenzialmente a **rimuovere gli ostacoli che impediscono l'integrazione del mercato unico europeo** per realizzare un sistema di trasporto europeo interoperabile, interconnesso ed efficiente, nonché a promuovere sistemi di trasporto intelligenti e multimodali;
- per quanto riguarda infine le **comunicazioni**, sottolinea l'importanza dello **spettro radioelettrico** ai fini della creazione di un mercato interno delle comunicazioni elettroniche per l'impatto positivo che questo potrebbe avere sulla ripresa economica, la crescita, la creazione di posti di lavoro di qualità e la competitività a lungo termine dell'UE.

Azione chiave	Ulteriori misure
<p>- un pacchetto di proposte (COM(2011)650, 657 e 658) destinate a favorire il completamento delle reti transeuropee di trasporto, energia e telecomunicazioni.</p> <p><i>Tali proposte si collocano nell'ambito delle azioni previste nel prossimo quadro finanziario 2014-2020, attraverso il nuovo "Meccanismo per collegare l'Europa" (Connecting Europe facility), con il quale l'UE intende promuovere il finanziamento di determinate infrastrutture prioritarie che rispettino i criteri di sviluppo sostenibile definiti dalla Strategia Europa 2020. A tal fine si prospetta uno stanziamento complessivo di 50 miliardi di euro per il periodo 2014-2020</i></p>	<p>- una comunicazione (COM(2011)202) del 12 aprile 2011 con la quale si individuano le priorità d'azione per trasformare l'attuale rete per la distribuzione dell'elettricità in Europa in "rete intelligente" (<i>Smart Grids</i>), capace cioè di favorire un impiego più efficiente dell'energia elettrica tale da consentire un più agevole raggiungimento degli obiettivi stabiliti dall'UE per il 2020 in termini di efficienza energetica e di riduzione delle emissioni di CO₂</p>

La proposta di regolamento relativa alla revisione degli orientamenti per le reti transeuropee di trasporto (COM(2011)650) è attualmente all'esame della IX Commissione trasporti della Camera, ai sensi dell'articolo 127 del Regolamento.

Creazione di un mercato unico europeo del digitale

Nell'Atto per il mercato unico si sottolinea l'importanza del digitale al fine di sostenere la crescita e la creazione di posti di lavoro nell'UE, e si ricordano le azioni individuate nell'ambito dell'iniziativa faro "Una strategia digitale per l'Europa" (COM(2010)245) volte a favorire la realizzazione del mercato unico del digitale in Europa.

Azione chiave	Ulteriori misure
<p>- misure volte a garantire un quadro normativo sicuro e affidabile in materia di riconoscimento reciproco dell'identificazione e dell'autenticazione elettronica in tutta l'UE, al fine di semplificare le procedure e rimuovere gli ostacoli all'interoperabilità</p>	<p>- una consultazione pubblica, che si concluderà l'11 aprile 2012, su un Libro verde (COM(2011)941) nel quale vengono analizzati gli ostacoli alla creazione di un mercato europeo integrato dei pagamenti mediante carta di credito, internet e cellulari</p> <p>Viene inoltre prospettata:</p> <p>- l'adozione di un piano d'azione sullo sviluppo del commercio elettronico, anche al fine di renderlo più accessibile alle persone più vulnerabili e ai residenti in aree isolate, nonché l'adozione di orientamenti volti ad eliminare le</p>

	<p>discriminazioni ingiustificate basate sulla nazionalità o sul luogo di residenza, in particolare nell'ambito del commercio elettronico</p> <p>- una modifica della direttiva 2003/98/CE sul riutilizzo delle informazioni del settore pubblico</p>
--	--

*Il 20 settembre 2011 la Commissione europea ha presentato un pacchetto di misure finalizzate al raggiungimento dell'obiettivo, nel quadro dell'**agenda digitale**, di fornire ai cittadini europei l'accesso alla banda larga (base per il 2013 e veloce per il 2020). Il pacchetto è composto da:*

- *una comunicazione (COM(2010)472) che indica come obiettivo, da raggiungere **entro il 2020**, quello di assicurare l'**accesso ad internet** per tutti i cittadini ad una velocità di connessione superiore a 30 megabit per secondo, e per almeno il 50% delle famiglie la disponibilità di un accesso ad internet con una velocità superiore a 100 Megabit per secondo;*
- *una raccomandazione sull'accesso regolato alla rete Next Generation Access (NGA) (C(2010)6223) con lo scopo di favorire lo sviluppo del mercato unico rafforzando la certezza del diritto e promuovendo gli investimenti, la concorrenza e l'innovazione sul mercato dei servizi a banda larga, in particolare nella transizione alle **reti di accesso di nuova generazione** (NGA);*
- *la decisione n. 243/2012/UE sulla creazione di un **programma per la politica dello spettro radio** i cui elementi fondamentali sono: liberazione della banda di frequenza 800 MHz per i servizi internet a banda larga senza fili in tutti gli Stati membri entro il 1° gennaio 2013; sviluppo della banda larga mobile ad almeno 30 Mbps entro il 2020 per tutti i cittadini dell'UE, colmando così il divario digitale e contribuendo a conseguire gli obiettivi dell'agenda digitale europea; assegnazione di almeno 1200 MHz di spettro al traffico mobile di dati entro il 2015.*

Promozione dell'imprenditoria sociale

Azione chiave	Ulteriori misure
<p>- misure volte a creare un quadro europeo che garantisca lo sviluppo dei fondi d'investimento solidale, aprendo loro le opportunità del mercato unico, tra cui l'accesso ad opportunità di investimento e a investitori stabiliti in tutti gli Stati membri</p>	<p>- una proposta di regolamento dell'8 febbraio 2012 (COM(2012)35), volta ad introdurre l'istituto della "fondazione europea" (FE) per fornire al settore dell'economia sociale forme specifiche di organizzazione giuridica</p> <p>- una comunicazione del 25 ottobre 2011 "Iniziativa per l'imprenditoria sociale - Costruire un ecosistema" (COM(2011)682) per promuovere le imprese sociali al centro dell'economia e dell'innovazione sociale</p> <p>Viene inoltre prospettata la presentazione di:</p> <p>- una proposta legislativa sulla trasparenza dell'informazione sociale ed ambientale fornita dalle imprese</p> <p>- nell'ambito della piattaforma europea di lotta contro la povertà e l'esclusione sociale (COM(2010)758), sostenere lo sviluppo dell'economia sociale quale strumento di inclusione attivo e proporre una iniziativa per l'imprenditoria sociale facilitando l'accesso a specifici programmi finanziari dell'UE</p>

*Il 7 dicembre 2011 la Commissione ha presentato una proposta di regolamento (COM(2011)862) volta a favorire il **finanziamento delle imprese europee a carattere sociale**. La proposta lega al concetto di fondo d'investimento europeo per l'imprenditoria sociale la creazione di un nuovo "marchio" europeo e ne fissa i requisiti per ottenerlo.*

Revisione della normativa fiscale

Nell'Atto per il mercato unico si osserva che **la normativa fiscale dell'UE non è più adeguata alle nuove realtà** o alle sfide dello sviluppo sostenibile in quanto:

- non consente di garantire la **parità di trattamento dei consumatori finali** nel mercato interno e non incoraggia sufficientemente le pratiche volte a promuovere un **maggiore risparmio energetico o un maggiore rispetto dell'ambiente**. Ad avviso della Commissione, invece, è necessario che la fiscalità orienti i consumi verso un migliore utilizzo delle risorse energetiche, privilegiando le fonti di energia pulite;

- le imprese che hanno sedi in vari Stati membri dell'UE sono obbligate a **cumulare le dichiarazioni dei redditi** e ad interloquire con diverse amministrazioni fiscali.

Azione chiave	Ulteriori misure
<p>- una proposta di direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità (COM(2011)169) del 13 aprile 2011, allo scopo di assicurare un trattamento coerente delle varie fonti energetiche, prendendo maggiormente in considerazione il contenuto energetico dei prodotti e le loro emissioni di CO₂</p>	<p>- una comunicazione del 6 dicembre 2011 sulla nuova strategia dell'UE in materia di imposta sul valore aggiunto (COM(2011)851). Il nuovo sistema IVA dovrebbe perseguire l'obiettivo di: ridurre gli oneri amministrativi delle imprese, per agevolare il commercio transfrontaliero, attraverso l'introduzione dello "sportello unico" e la standardizzare delle dichiarazioni IVA;</p> <p>- ampliare la base imponibile e limitare il ricorso alle aliquote ridotte; potenziare gli attuali meccanismi antifrode, per ridurre la perdita di entrate dovute all'IVA non versata;</p> <p>- affrontare i problemi fiscali transfrontalieri che sono già stati individuati in una comunicazione in materia (COM(2010)769) quali la doppia imposizione, la discriminazione fiscale e le difficoltà di accesso alle informazioni e alle amministrazioni fiscali di altri Stati membri. Tra le opzioni individuate figura: l'istituzione di un meccanismo obbligatorio di composizione delle controversie in materia di doppia imposizione; la creazione di punti unici di contatto nelle amministrazioni; il trattamento fiscale delle successioni transfrontaliere</p>

Coesione sociale

Nell'Atto per il mercato unico si ricorda che il progetto di costruzione europeo pone al centro delle proprie preoccupazioni la **coesione sociale e territoriale**, riconoscendo che il solo gioco di mercato non può rispondere in maniera adeguata a tutti i bisogni collettivi. I **servizi di interesse economico generale** (SIEG) costituiscono una componente essenziale del modello sociale europeo, basato su un'economia altamente competitiva e socialmente inclusiva.

Azione chiave	Ulteriori misure
<p>un pacchetto di misure del 21 marzo 2012 che comprende:</p> <p>- una proposta di regolamento</p>	<p>- comunicazione volta a garantire che i SIEG, compresi i servizi sociali di interesse generale, beneficino di un</p>

<p>(COM(2012)130) sull'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi;</p> <p>- una proposta di direttiva (COM(2011)131) volta a migliorare il recepimento, il rispetto e l'applicazione pratica della direttiva 96/71/CE sul distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi.</p> <p>L'obiettivo è quello di consentire alle imprese di fornire i propri servizi in tutta l'UE, anche attraverso il distacco dei lavoratori, assicurando più posti di lavoro di maggiore qualità e un elevato livello di tutela dei lavoratori e dei loro diritti sociali fondamentali.</p> <p>- proposte legislative volte a chiarire l'esercizio delle libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi nel pieno rispetto dei diritti sociali fondamentali di cui agli articoli 8 e 9¹ del Trattato sul funzionamento dell'UE, e all'articolo 28² della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Più in generale, al fine di evitare che le riforme possano tradursi in una riduzione dei diritti sociali, la Commissione intende prestare particolare attenzione agli aspetti sociali in sede di valutazione di impatto delle proposte legislative relative al mercato unico, con particolare riferimento alle esigenze e ai diritti dei portatori di <i>handicap</i></p>	<p>quadro normativo che consenta loro di assolvere la propria missione. La Commissione individuerà le azioni necessarie per garantire, conformemente all'articolo 14 del TFUE e al protocollo n. 26, l'accesso di tutti i cittadini, ad un costo accessibile, ai servizi essenziali per la loro vita quotidiana e alla loro integrazione nella vita economia e sociale nel rispetto del ruolo essenziale degli Stati membri di organizzare, fornire e fare eseguire tali servizi</p> <p>-proposte legislative volte a garantire l'accesso ai servizi bancari di base <i>Anche in vista della presentazione di specifiche proposte legislative, il 18 luglio 2011 la Commissione europea ha adottato una raccomandazione nella quale fornisce orientamenti sull'accesso ai conti bancari di base ad un costo ragionevole indipendentemente dallo Stato membro dell'UE in cui risiede il titolare e dalla sua situazione finanziaria</i></p>
---	---

Miglioramento del quadro normativo per le imprese

Come sottolineato nell'Atto per il mercato unico, la creazione di un ambiente regolamentare più favorevole per le imprese, unitamente alla **riduzione degli oneri**, faciliterebbe la libera circolazione nell'UE di merci, capitali, servizi e persone, agevolando in tal modo la realizzazione del mercato unico europeo.

¹ In tali articoli si stabilisce che nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e delle sue azioni, l'UE mira ad **eliminare le ineguaglianze** e a promuovere la parità tra uomini e donne, e tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un livello elevato di occupazione, un'**adeguata promozione sociale**, un **livello elevato di istruzione, formazione e tutela della salute umana**.

² Tale articolo stabilisce il diritto dei lavoratori o delle rispettive organizzazioni di rappresentanza di ricorrere, in caso di conflitto di interesse, ad **azioni collettive**, compreso lo sciopero, per la tutela dei loro interessi.

Oltre alle misure di **semplificazione e armonizzazione** che introducendo le stesse regole a livello europeo contribuiscono a ridurre gli oneri amministrativi, la Commissione ha varato una **specificata strategia europea** (COM(2009)544) per realizzare l'obiettivo di **riduzione del 25% degli oneri amministrativi entro il 2012**, fissato dal Consiglio europeo di marzo 2007.

Azione chiave	Ulteriori misure
<p>- una proposta di direttiva (COM(2011)684) di revisione delle cosiddette "direttive contabili" (direttive 78/660/CEE e 83/349/CEE) allo scopo di: ridurre e semplificare gli oneri di informazione finanziaria, specialmente per le PMI; aumentare la chiarezza e la comparabilità dei bilanci, con particolare riferimento alle imprese che svolgono attività transfrontaliere; tutelare le esigenze essenziali degli utilizzatori al fine di conservare le informazioni contabili ad essi necessarie</p>	<p>- una proposta di regolamento (COM(2011)445) del 25 luglio 2011 volta ad istituire un'ordinanza europea di sequestro conservativo sui conti bancari, per facilitare il recupero transfrontaliero dei crediti in materia civile e commerciale</p> <p>Si prevede inoltre l'introduzione di uno strumento opzionale per il diritto europeo dei contratti, al fine di favorire le transazioni transfrontaliere nel mercato unico</p>

Miglioramento del quadro normativo sugli appalti pubblici

Secondo le stime della Commissione, allo stato attuale la **spesa delle autorità pubbliche per beni, servizi e lavori, rappresenta il 18% del PIL dell'UE**. La normativa europea e nazionale in materia ha aperto gli appalti pubblici ad una concorrenza leale al fine di offrire ai consumatori una migliore qualità a prezzi migliori e incoraggiare lo sviluppo di un mercato interno più ecologico, sociale ed innovativo.

Azione chiave	Ulteriori misure
<p>- un pacchetto di misure (COM(2011)895, 896 e 897) del 20 dicembre 2011 volte a modificare la normativa in materia di appalti pubblici e concessioni allo scopo di promuovere una politica equilibrata che sostenga la domanda di beni, servizi e lavori rispettosi dell'ambiente, socialmente responsabili e innovativi, offrendo nel contempo procedure più semplici e flessibili alle autorità aggiudicatrici e facilitando l'accesso delle imprese, in particolare delle PMI</p>	<p>- una proposta di regolamento (COM(2012)124) del 21 marzo 2012 volta a garantire una concorrenza leale ed un accesso equo delle imprese europee al mercato internazionale degli appalti. Allo stato attuale, infatti, a fronte di una notevole apertura dei mercati degli appalti pubblici dell'UE ai fornitori di paesi terzi, la Commissione rileva che molti <i>partner</i> commerciali dell'UE hanno mantenuto o introdotto misure protezionistiche, limitando in tal modo gli sbocchi commerciali delle imprese europee sui loro mercati. La Commissione precisa che tale iniziativa risulta coerente con gli impegni internazionali dell'UE in materia, tra cui l'Accordo sugli appalti pubblici (GPA) sottoscritto in ambito OMC</p>

*Il 21 marzo 2012 l'**VIII Commissione ambiente** della Camera ha avviato l'esame del pacchetto di misure sugli appalti (COM(2011)895, 896 e 897), ai sensi dell'articolo 127 del Regolamento della Camera.*

Tappe future

Oltre alle priorità da realizzare entro il 2012, la Commissione ha individuato **ulteriori obiettivi allo scopo di riorientare e rendere più dinamico il mercato unico** e contribuire alla realizzazione degli obiettivi della strategia Europa 2020 quali la sostenibilità e l'utilizzo più efficace delle risorse, l'innovazione, l'inclusione sociale, la coesione territoriale e la strategia per l'occupazione. Le azioni necessarie a tal fine dovranno essere definite mediante un'ampia consultazione della società civile e di tutti i soggetti del mercato unico ed essere concentrate nei settori in cui esistono potenziali di crescita.

Considerata la necessità di dare rapida attuazione alle priorità indicate nell'Atto per il mercato unico al fine di consolidare la competitività dell'economia europea, la Commissione ritiene necessario **mobilitare tutte le Istituzioni europee, gli Stati membri e le parti interessate**, e pertanto:

- invita le **Istituzioni dell'UE** ad offrire un convinto sostegno alle azioni chiave contenute nell'Atto per il mercato unico allo scopo di favorirne l'**adozione al più tardi entro il 2012**, nonché la loro rapida attuazione **in collaborazione con gli Stati membri**;
- si impegna a presentare una **relazione** sui progressi realizzati nell'attuazione dell'Atto per il mercato unico nel quadro del semestre europeo e in occasione del Consiglio europeo di primavera;

- 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 a partecipare attivamente ad una “**Giornata del mercato unico**” al fine di discutere dei progressi compiuti e delle sfide da raccogliere a livello nazionale ed europeo.

Esame presso le Istituzioni dell'UE

Consiglio dell'UE

Il **Consiglio competitività del 30 maggio 2011** ha adottato **conclusioni** sull'Atto per il mercato unico nelle quali, dopo aver ribadito che il mercato unico costituisce il pilastro dell'integrazione europea, condivide la posizione della Commissione europea in merito alla necessità di un suo rilancio nell'attuale contesto caratterizzato dalla crisi economica e finanziaria, dai nuovi sviluppi del mercato, dalle sfide ambientali e dalla globalizzazione, al fine di stimolare la crescita, la competitività e l'occupazione a beneficio delle imprese e dei cittadini dell'UE, e conseguire gli obiettivi della Strategia Europa 2020.

Tra le numerose iniziative individuate nell'Atto per il mercato unico, il Consiglio ritiene particolarmente importanti:

- la modernizzazione e la semplificazione del quadro normativo in materia di **appalti pubblici**;
- la promozione di una **maggiore efficienza del commercio elettronico** per garantire prezzi migliori e una migliore scelta di beni e servizi nelle transazioni transfrontaliere;
- la creazione di un **sistema brevettuale europeo** solido al fine di promuovere la competitività, l'occupazione, l'innovazione e la crescita nell'UE, grazie alla riduzione dei costi connessi;
- l'adeguamento della direttiva sulle **qualifiche professionali**, compresa l'iniziativa riguardante la creazione delle tessere professionali, per promuovere la mobilità dei professionisti e dei servizi nell'ambito del mercato unico;
- la corretta attuazione della direttiva sul **distacco dei lavoratori** al fine di garantire una migliore tutela dei loro diritti;
- le **iniziative a favore delle PMI** per favorirne l'accesso alle finanze e ai mercati e ridurre gli oneri amministrativi a loro carico, in particolare mediante una revisione delle direttive contabili;
- lo sviluppo di una **rete transeuropea** interconnessa ed integrata nel settore dei trasporti e dell'energia, che tenga conto delle differenze tra i vari Stati membri in termini di sviluppo economico, situazione delle infrastrutture, posizione geografica e risorse energetiche, per promuovere una migliore integrazione e la coesione in tutta l'UE;

- la creazione di un **mercato unico europeo del digitale**, garantendo la sicurezza, l'interoperabilità ed il mutuo riconoscimento delle firme elettroniche per favorire lo sviluppo transfrontaliero dei servizi *on-line*;
- lo sviluppo dei **fondi sociali di investimento** per promuovere la realizzazione di obiettivi connessi al progresso sociale, etico ed ambientale.

In conclusione il Consiglio invita la Commissione a **presentare le pertinenti iniziative legislative entro il 2011**, nel pieno rispetto dei principi di proporzionalità e sussidiarietà, per consentirne l'**adozione definitiva** da parte del Parlamento europeo e del Consiglio **entro il 2012**. Dal canto suo il Consiglio si impegna ad esaminare in via prioritaria le proposte legislative che la Commissione presenterà al fine di dare attuazione alle iniziative dell'Atto per il mercato unico che ricadono nelle sue competenze, e a ridurre al minimo gli oneri amministrativi connessi, invitando il PE a fare lo stesso. Infine, allo scopo di rafforzare ulteriormente la realizzazione del mercato unico, il Consiglio invita la Commissione a predisporre **un nuovo piano di misure per il periodo successivo al 2012**.

Consiglio europeo

Il Consiglio europeo del 23 ottobre 2011, dopo aver ribadito l'importanza del mercato unico per favorire la crescita e l'occupazione, ha invitato tutti i soggetti interessati a **raggiungere un accordo, entro il 2012, sulle 12 azioni** prospettate nell'Atto per il mercato unico dando la priorità assoluta alle misure suscettibili di favorire maggiormente il perseguimento degli obiettivi in materia di crescita ed occupazione.

Da ultimo, nella riunione dell'1-2 marzo 2012 il Consiglio europeo invita a proseguire gli sforzi volti a rafforzare la *governance* e **migliorare l'attuazione del mercato unico**, e attende con interesse la comunicazione sul mercato unico che la Commissione presenterà il prossimo giugno, unitamente ad una **nuova serie di misure** concepite per eliminare gli ostacoli rimanenti (completamento del mercato unico digitale entro il 2015, riduzione degli oneri amministrativi e normativi a livello UE e nazionale e soppressione degli ostacoli agli scambi).

LE LIBERALIZZAZIONI IN ITALIA (A CURA DEL SERVIZIO STUDI)

La **legge n. 27 del 24 marzo 2012**, "Conversione in legge, con modificazioni, del **decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1**³, reca disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività". La legge opera un ampio intervento di liberalizzazione del mercato finalizzato allo sviluppo della produttività

Il provvedimento è complessivamente finalizzato a liberalizzare ampi settori dell'economia nazionale, al fine di favorire lo sviluppo della produttività, con l'obiettivo di ampliare le opportunità di lavoro e le prospettive di mobilità e di promozione sociale.

Per conformare l'ordinamento ai **principi di libertà individuale ed economica e di concorrenza**, sanciti dalla Costituzione e dal diritto dell'Unione europea, si disciplina una nuova procedura per l'abrogazione delle norme che pongono limiti all'avvio delle attività economiche, prevedendo che gli enti locali si adeguino a tali principi.

Vengono introdotte alcune disposizioni a **tutela della correttezza nei mercati**: si attribuisce alla Presidenza del Consiglio il compito di raccogliere le segnalazioni delle autorità indipendenti sulle restrizioni della concorrenza e sugli impedimenti al corretto funzionamento dei mercati, per le opportune iniziative; si prevede una tutela amministrativa contro le clausole vessatorie, attribuendone la competenza all'Antitrust, cui viene anche riconosciuta una nuova modalità di finanziamento a carico delle imprese; si estendono alle microimprese gli strumenti di tutela nei confronti delle pratiche commerciali ingannevoli e aggressive.

Energia

Il provvedimento contiene numerose disposizioni in materia di **energia**. Alcune riguardano il **gas naturale**, e mirano a ridurre il prezzo per i "clienti vulnerabili" (famiglie, strutture sociali ecc) e per le imprese, accrescendo le possibilità di accesso agli stoccaggi e di acquisizione mediante infrastrutture di importazione dall'estero. Si intende inoltre assicurare la piena terzietà della società SNAM S.p.A. che gestisce i servizi regolati di trasporto, di stoccaggio, di rigassificazione, e di distribuzione del gas nei confronti della maggiore impresa di produzione e vendita di gas (ENI), nonché dalle imprese verticalmente integrate di produzione e fornitura di gas naturale e di energia elettrica. Altre disposizioni riguardano, invece, l'**energia elettrica**. Per contrastare la tendenza alla crescita dei prezzi, si attribuisce al Ministro per lo sviluppo economico il compito di definire un atto di indirizzo per una revisione complessiva della disciplina di

³ A.C. 5025

riferimento per il mercato elettrico. Si punta, inoltre, ad accelerare i tempi di approvazione del Piano di sviluppo della rete di trasmissione nazionale predisposto annualmente da Terna S.p.A.. Viene regolata la **distribuzione dei carburanti**, con l'obiettivo di:

- promuovere lo sviluppo di operatori indipendenti ed impianti multimarca, agendo anche sulla diversificazione delle tipologie contrattuali che legano produttori e distributori di carburanti;
- favorire una più generale liberalizzazione delle attività svolte dai gestori di impianti di distribuzione carburanti;
- incentivare la diffusione degli impianti automatizzati;
- accrescere la concorrenza e favorire una potenziale diminuzione dei prezzi;
- agevolare e promuovere l'uscita dal mercato degli impianti di distribuzione meno efficienti.

Si riduce, infine, l'incentivazione degli impianti fotovoltaici in ambito agricolo, per evitare la sottrazione di rilevanti aree a vocazione agricola, con ricadute negative sia sul mercato degli affitti che sull'assetto paesaggistico-territoriale.

Servizi bancari

In materia di **servizi bancari**, si prescrive la gratuità delle spese dei conti destinati all'accredito e al prelievo di pensioni ammontanti fino a 1.500 euro mensili; è disposta la nullità delle clausole bancarie che prevedono remunerazioni per le banche a fronte di concessione, messa a disposizione e mantenimento di linee di credito, nonché di loro utilizzo nel caso di sconfinamenti. Si semplificano le procedure per estinguere le ipoteche iscritte a garanzia di mutui e si consente al cliente di scegliere la polizza vita più conveniente, qualora l'erogazione di un mutuo sia condizionata alla stipula di un contratto di assicurazione sulla vita. Si introducono, infine, tra i casi di incompatibilità con l'esercizio di funzioni apicali nelle fondazioni bancarie, l'esercizio di funzioni apicali in società concorrenti della banca conferitaria o di società del gruppo, vietando quindi gli incroci personali tra gruppi bancari concorrenti.

Assicurazioni

Nel **settore assicurativo**, al fine di incentivare l'efficienza produttiva delle imprese ed in particolare il controllo dei costi dei risarcimenti e l'individuazione delle frodi, si interviene sul sistema del risarcimento diretto, sulla dematerializzazione dei contrassegni, sulle sanzioni previste per la falsa attestazione di uno stato di invalidità derivante da incidente stradale, nonché sul sistema di accertamento e liquidazione dei danni derivanti dalla circolazione dei

veicoli. In particolare, sono disciplinati l'ispezione del veicolo e la "scatola nera" che consentono una riduzione delle tariffe. Si prevede, inoltre, una restrizione della risarcibilità per le lesioni di lieve entità alla persona. Si introduce quindi l'obbligo per gli intermediari che offrono servizi e prodotti R.C. Auto e natanti di informare il cliente sulla tariffa e sulle altre condizioni contrattuali proposte da almeno tre compagnie assicurative non appartenenti ai medesimi gruppi.

A favore delle **imprese** sono quindi introdotte misure volte a favorire l'afflusso di capitale di rischio verso le imprese italiane nonché - al fine di superare una procedura d'infrazione comunitaria - la possibilità che sia applicata la sospensione degli effetti del realizzo (c.d. "exit tax") nei confronti delle imprese che trasferiscano la residenza all'estero. E' altresì stabilito il diritto di rivalsa sull'IVA relativa ad avvisi di accertamento o rettifica nei confronti dei cessionari dei beni o dei committenti dei servizi.

Tributi

Si prevede, inoltre, che, dal 2013, l'**esenzione da IMU** (ex ICI) per gli immobili di enti non commerciali adibiti a specifiche attività sarà applicabile solo nel caso in cui queste siano svolte con modalità non commerciali.

In tema di **unificazione dell'aliquota sulle rendite finanziarie**, è soppressa l'esclusione dei redditi di capitale e dei redditi diversi di natura finanziaria dall'applicazione dell'aliquota al 20 per cento; viene confermata la tassazione all'11 per cento sui fondi pensione esteri c.d. *white list*; si prevede l'applicazione dell'aliquota del 12,50 per cento su proventi di pronti conto termine su titoli pubblici emessi da Stati esteri c.d. *white list*; è infine abrogata la norma che prevede che sugli interessi, premi ed altri frutti delle obbligazioni e dei titoli similari maturati fino al momento dell'anticipato rimborso, sia dovuta dall'emittente una somma pari al 20 per cento, se il rimborso ha luogo entro diciotto mesi dall'emissione.

Ambiente

Per quanto attiene alla **materia ambientale**, si segnala che il provvedimento reca misure volte a disciplinare i sistemi di gestione autonoma nel settore degli imballaggi, e modifica la normativa in materia di dragaggi. Il **Dipartimento della Protezione civile**, inoltre, non potrà più utilizzare i poteri straordinari previsti dall'[art. 5 della L. 225/1992](#) con riferimento ai grandi eventi. Sono introdotte, infine, importanti disposizioni **in materia di contratti pubblici**, tra le quali si segnalano: la disciplina delle emissioni di obbligazioni da parte delle società di progetto (*project bond*) e del contratto di disponibilità; la previsione del *project financing* per la realizzazione delle infrastrutture carcerarie e ulteriori innovazioni concernenti le concessioni.

Trasporti

Diverse disposizioni riguardano il settore dei **trasporti**. Di particolare rilievo è l'istituzione del **Autorità di regolazione dei trasporti**, autorità indipendente alla quale viene attribuita la competenza nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture e ai servizi accessori. Per promuovere la concorrenza e la liberalizzazione del settore, l'Autorità dovrà anche definire gli ambiti del servizio pubblico ferroviario e le modalità di finanziamento dello stesso. Entro il 30 giugno 2013, dovrà analizzare l'efficienza delle diverse modalità di separazione tra infrastruttura e impresa ferroviaria, riferendone al Parlamento. Il decreto dispone anche l'attribuzione all'Autorità di regolazione dei trasporti, sentita l'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali, della fissazione delle modalità di previsione, nella progettazione delle Autostrade, delle relative pertinenze. Sono inoltre previsti alcuni interventi tesi a sviluppare e semplificare il settore della **nautica da diporto**. Viene introdotta la nuova disciplina in materia di **diritti aeroportuali**, in attuazione della [direttiva 2009/12/CE](#), ispirata ai criteri della trasparenza e della parità di trattamento fra gli operatori. Si dispone, infine, il superamento dell'affidamento diretto a **Poste italiane S.p.A.** della gestione informatizzata di tutti i pagamenti connessi alle pratiche di motorizzazione e l'affidamento del medesimo servizio, allo scadere dell'attuale convenzione, mediante procedura di gara nel rispetto della normativa dell'Unione europea.

Servizi pubblici locali

Vengono modificati alcuni profili della **disciplina generale dei servizi pubblici locali** ([D.L. 138/2001](#)), salvaguardando l'impianto complessivo della riforma e rafforzando gli elementi volti ad introdurre la concorrenza nel mercato dei relativi servizi. Le novità principali sono: obbligo di organizzazione dei servizi per ambiti territoriali almeno provinciali; meccanismi premiali per gli affidamenti mediante gara; parere preventivo obbligatorio dell'Autorità garante del mercato; economie di gestione tali da riflettersi sulle tariffe o sulle politiche del personale; riduzione a 200.000 euro del valore economico dei servizi che è possibile affidare in house; proroga dei termini di scadenza degli affidamenti in *house* non conformi; estensione della normativa sui servizi pubblici locali al trasporto ferroviario regionale.

Si consente, poi, ai **dirigenti delle Agenzie fiscali e dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato**, aumenti dei trattamenti economici derogando al regime generale di blocco previsto fino al 2013 dal [D.L. 78/2010](#).

Diritto societario

Il decreto prevede l'**istituzione del "Tribunale delle imprese"** ampliando in misura significativa la sfera di competenza delle attuali sezioni specializzate in

materia di proprietà industriale e intellettuale. Le sezioni specializzate in materia d'impresa, se non già previste, sono – con specifiche eccezioni - istituite presso tutti i tribunali e corti d'appello con sede nel capoluogo di ogni regione. Viene introdotto nel codice civile il nuovo articolo 2463-bis avente ad oggetto la **società semplificata a responsabilità limitata**, che può essere costituita da persone fisiche che non abbiano compiuto i 35 anni di età. Si interviene ampiamente sulla formulazione dell'art. 140-bis del Codice del consumo ([decreto legislativo n. 205 del 2006](#)) relativo all'**azione di classe a tutela degli interessi dei consumatori e degli utenti**. La novella, in particolare, definisce l'ambito della tutela giudiziale attuabile attraverso l'azione di classe, prevedendo la necessaria omogeneità dei diritti che si intendono far valere e la legittimazione ad agire anche delle associazioni dei consumatori.

Professioni

Riguardo alle **professioni regolamentate**, si prevede l'abrogazione del sistema tariffario delle professioni ordinistiche, stabilendo l'obbligo di rendere noto al cliente la misura del compenso professionale al momento del conferimento dell'incarico con un preventivo di massima; il professionista deve altresì indicare al cliente i dati della polizza assicurativa per i danni provocati nell'esercizio dell'attività. Viene poi modificata la **disciplina del tirocinio** per l'accesso alle professioni (escluse quelle sanitarie) prevedendone una durata non superiore a diciotto mesi. Al tirocinante, dopo i primi sei mesi di tirocinio, è riconosciuto un rimborso spese forfettariamente concordato. Si modifica, inoltre, la disciplina sulle **società tra professionisti**, richiedendo che l'eventuale presenza di soci di capitale sia minoritaria rispetto ai soci professionisti. La disposizione prevede, inoltre: un minimo di 3 soci per la scelta del modello cooperativo; che la società tra professionisti abbia una polizza a copertura della responsabilità civile per danni ai clienti; che il segreto professionale debba essere garantito anche all'interno della società. E' incrementato di 500 unità l'**organico dei notai**, consentendo l'esercizio della professione nell'intero distretto di Corte d'appello nel quale è situata la sede notarile. Si prevede, infine, che, per realizzare le strutture necessarie al superamento dell'emergenza derivante dal sovraffollamento delle carceri, si debba ricorrere prioritariamente alla finanza di progetto, c.d. project financing, di cui all'art. 153 del Codice dei contratti pubblici.

Vengono stabiliti nuovi criteri per l'apertura e l'assegnazione delle **farmacie**, aumentandone il numero; sono disciplinati gli **obblighi del medico e del farmacista** nella prescrizione e vendita dei farmaci; viene estesa la vendita dei farmaci nelle **parafarmacie**.

Agricoltura

Una novità particolarmente rilevante per il **comparto agricolo** è data dall'introduzione di una **disciplina dei contratti di cessione di prodotti agricoli e alimentari**, conclusi tra i diversi operatori della filiera agroalimentare: a pena di nullità le norme impongono la forma contrattuale scritta ed indicano il contenuto obbligatorio. Il nuovo regime è volto a garantire maggiore trasparenza nei rapporti tra i diversi operatori della filiera agroalimentare.

Debiti della PA

Il provvedimento reca interventi finalizzati all'**estinzione dei debiti pregressi dei Ministeri** per l'acquisizione di servizi e forniture, corrispondenti a residui passivi del bilancio statale, entro l'importo complessivo di **4,7 miliardi di euro**. Tali interventi includono la possibilità di estinzione dei debiti anche mediante assegnazione di titoli di Stato. Sono inoltre contenuti ulteriori interventi volti all'estinzione per debiti relativi a spese per consumi intermedi, rientranti tra le regolazioni debitorie pregresse, maturati alla data del 31 dicembre 2011, entro l'importo di **1 miliardo di euro**. In aggiunta, alle pubbliche amministrazioni viene consentita la **composizione bonaria** delle proprie ragioni con i propri creditori.

IL SOSTEGNO ALL'OCCUPAZIONE E LA PROTEZIONE SOCIALE NELLA STRATEGIA EUROPA 2020

La promozione di una crescita inclusiva e di una società coesa è una priorità fondamentale della **nuova strategia Europa 2020 per la crescita e l'occupazione**, adottata dal Consiglio europeo del 17-18 giugno 2010 che, tra gli obiettivi individuati, impegna l'Unione europea e gli Stati membri, in particolare, a elevare al 75% il tasso di occupazione delle donne e degli uomini di età compresa tra 20 e 64 anni, anche mediante una maggiore partecipazione dei giovani, dei lavoratori più anziani e di quelli poco qualificati e una migliore integrazione degli immigrati legali.

L'iniziativa faro "Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione"

Per quanto riguarda lo sviluppo dell'occupazione, in linea con le indicazioni della Strategia Europa 2020, la Commissione ha avviato, il 23 novembre 2010, **l'iniziativa faro "Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione: un contributo europeo alla piena occupazione"** (COM(2010)682), nella quale delinea **13 interventi chiave** volti a **riformare i mercati del lavoro, migliorare le competenze**, rendendole consone alla domanda del mercato, **migliorare le condizioni lavorative** e la qualità del lavoro, **creare nuovi posti di lavoro**.

Le azioni concrete individuate intendono contribuire a:

- **accelerare la riforma del mercato del lavoro** al fine di migliorare la flessibilità e la sicurezza dei mercati del lavoro (**'flessicurezza'**), attraverso misure tese ad estendere **l'utilizzo di contratti a tempo indeterminato che prevedano un periodo di prova sufficientemente lungo** e introdurre un graduale accrescimento **dei diritti di protezione sociale** (*si veda in proposito il paragrafo sulle priorità dell'Agenda in materia di flessicurezza*), l'accesso alla formazione, l'apprendimento permanente e l'orientamento professionale per tutti i dipendenti;
- fornire alle persone e alle imprese incentivi a investire nella **formazione per migliorare continuamente le competenze** dei lavoratori in linea con le esigenze del mercato del lavoro. La Commissione prevede di: avviare una **'Panoramica UE delle competenze'** al fine di delineare il quadro delle competenze necessarie in futuro; presentare una proposta per sviluppare una interfaccia comune - classificazione europea delle abilità, delle competenze e delle occupazioni - per creare un legame più stretto tra mondo del lavoro, dell'istruzione e della formazione; sollecitare riforme per assicurare il riconoscimento delle qualifiche professionali; sviluppare un Passaporto europeo delle competenze per aiutare i cittadini a dimostrare il loro bagaglio

di competenze in modo trasparente e comparabile; elaborare un nuovo programma per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi.

- **assicurare condizioni di lavoro dignitose**, migliorando la qualità della legislazione del lavoro; in tale quadro il 21 marzo scorso la Commissione ha presentato un'iniziativa legislativa per una migliore attuazione della direttiva sul distacco dei lavoratori (*si veda in proposito il paragrafo sulla mobilità dei lavoratori*). La Commissione intende inoltre presentare proposte per il riesame della direttiva sull'orario di lavoro. Essa esaminerà anche la legislazione sulla salute e la sicurezza sul luogo di lavoro, al fine di preparare una nuova strategia per il periodo 2013-2020;
- **sostenere la creazione di nuovi posti di lavoro**, attraverso l'adozione di **linee guida volte a**: agire sugli ostacoli amministrativi e giuridici relativi alle assunzioni e alla creazione di imprese; ridurre i costi non salariali della manodopera; passare dal lavoro non dichiarato al lavoro regolare. L'agenda prevede inoltre un particolare sostegno per i settori in rapida evoluzione come quelli ad alta intensità di Ricerca e Sviluppo. L'agenda incoraggerà infine lo scambio di prassi ottimali o l'educazione all'imprenditorialità anche mediante il programma Erasmus per i Giovani imprenditori (Erasmus for Young Entrepreneurs – EYE).

La Commissione sottolinea che la crescita economica resta il fattore fondamentale per la creazione di nuovi posti di lavoro. A tale proposito richiama le ulteriori iniziative fatte dalla Strategia 2020 **“L’Unione dell’innovazione”** (COM(2010)546) e **“Una politica industriale nell’epoca della globalizzazione”** (COM(2010)614) nonché la comunicazione **Atto per il mercato unico** (COM(2010)608) nella quale è delineata una strategia articolata in 50 azioni intese a rilanciare il mercato unico europeo e a svilupparne appieno il potenziale, soprattutto nell’attuale contesto di crisi economica e finanziaria.

La Commissione sottolinea infine che l'agenda per nuove competenze e per l'occupazione integra l'iniziativa recentemente avviata dalla Commissione **'Youth on the Move'** (Gioventù in movimento) (COM(2010)477), che intende aiutare i giovani ad acquisire le conoscenze, le abilità e le esperienze di cui hanno bisogno per trovare il loro primo posto di lavoro.

Le priorità dell’Agenda in materia di flessicurezza

Allo scopo di **rafforzare** le quattro componenti della **flessicurezza** (**accordi contrattuali flessibili e affidabili, politiche attive del mercato del lavoro, apprendimento permanente e sistemi moderni di sicurezza sociale**), nel contesto della crisi economica, in collaborazione con gli Stati membri e le parti sociali, **l’Agenda per nuove competenze e per l’occupazione** individua le seguenti priorità, che saranno ulteriormente approfondite in una apposita comunicazione che la Commissione europea intende presentare nel corso del 2012:

Accordi contrattuali flessibili e affidabili:

- ***Ridurre la segmentazione del mercato del lavoro:*** la Commissione osserva che mentre in alcuni casi una maggiore varietà contrattuale può essere necessaria per rispondere a specifici bisogni territoriali e settoriali, nei mercati del lavoro fortemente segmentati una possibile soluzione da discutere consisterebbe nell'estendere l'uso di accordi contrattuali a tempo indeterminato che prevedano un periodo di prova sufficientemente lungo e un aumento graduale dei diritti di protezione sociale, accesso a formazioni, apprendimento permanente e servizi di orientamento professionale per tutti i lavoratori. **L'obiettivo sarebbe ridurre l'attuale divario tra i lavoratori con contratti a tempo determinato e quelli con contratti a tempo indeterminato.**
- ***Dare maggior peso alla flessibilità interna in tempi di crisi economica:*** la Commissione rileva che la flessibilità interna può aiutare i datori di lavoro ad adeguare le loro risorse di personale a un calo temporaneo della domanda, mantenendo i posti di lavoro che saranno utili nel lungo periodo. Le forme di flessibilità interna comprendono l'adeguamento dell'organizzazione del lavoro o dell'orario di lavoro (ad esempio regimi di disoccupazione parziale). Nella valutazione della Commissione, la flessibilità permette a uomini e donne di combinare il lavoro e la cura dei familiari, valorizzando in particolare il contributo delle donne all'economia formale e alla crescita, grazie allo stipendio da esse percepito per un lavoro svolto fuori dall'ambito domestico. Nonostante l'importanza della flessibilità interna, la Commissione ribadisce che la flessibilità esterna rimane essenziale in caso di adeguamenti strutturali necessari a consentire un'efficiente riallocazione delle risorse.

Sistemi moderni di sicurezza sociale:

- ***Riformare i sistemi dei sussidi di disoccupazione per far sì che il livello e la copertura siano più facilmente adeguabili al ciclo economico:*** secondo la Commissione, la revisione delle prestazioni per lavoratori e disoccupati finalizzate a migliorare gli incentivi finanziari al lavoro deve essere integrata da misure volte a promuovere la formazione e altri sistemi di attivazione, fermo restando che i sussidi devono garantire l'ammortizzazione della povertà per chi resta senza lavoro.
- ***Migliorare la copertura dei sussidi destinati a chi è più esposto al rischio di disoccupazione, ad esempio i lavoratori con contratti a tempo determinato, i giovani al primo impiego e i lavoratori autonomi:*** la Commissione ritiene che ciò possa essere ottenuto, ove necessario, estendendo l'ambito di applicazione dei sistemi dei sussidi di

disoccupazione e rafforzando altri diritti di sicurezza sociale (congedo parentale e altri diritti di conciliazione, malattia, indennità di invalidità, ecc.)..

- **Rivedere il sistema pensionistico** per garantire pensioni adeguate e sostenibili. la Commissione europea ritiene che la riforma delle pensioni dovrebbe andare di pari passo con politiche volte a sostenere le transizioni sul mercato del lavoro dei lavoratori più anziani, in particolare per quanto riguarda il reinserimento nel mondo del lavoro.

Libro bianco “Un’agenda dedicata a pensioni adeguate, sicure e sostenibili”

A questo proposito si segnala che il 16 febbraio 2012 la Commissione europea ha presentato il **Libro bianco “Un’agenda dedicata a pensioni adeguate, sicure e sostenibili”** (COM(2012)55). Il documento, che si basa sui risultati della consultazione lanciata con il Libro verde “Verso sistemi pensionistici adeguati, sostenibili e sicuri in Europa” (COM(2010)365), delinea un **programma per garantire pensioni adeguate e sostenibili a lungo termine**, cercando di ampliare la partecipazione di uomini e donne all’attività professionale per tutto l’arco della vita e di rendere sicuro il risparmio destinato alle pensioni complementari. Il Libro bianco propone in particolare di:

- creare migliori opportunità per i lavoratori anziani, sollecitando le parti sociali ad **adattare il posto di lavoro e le prassi sul mercato del lavoro** e facendo ricorso al Fondo sociale europeo per reinserire i lavoratori anziani nel mondo del lavoro;
- **sviluppare sistemi pensionistici privati complementari** incoraggiando le parti sociali a porre in atto tali sistemi e incoraggiando gli Stati membri a ottimizzare gli incentivi fiscali e di altro genere;
- potenziare la **sicurezza dei sistemi pensionistici integrativi**, anche mediante una revisione della direttiva sugli enti pensionistici aziendali o professionali e una migliore informazione dei consumatori;
- rendere le **pensioni integrative compatibili con la mobilità**, varando leggi a tutela dei diritti pensionistici dei lavoratori mobili e promuovendo l’istituzione di **servizi di ricostruzione delle pensioni** in tutta l’UE;
- incoraggiare gli Stati membri a promuovere **vite lavorative più lunghe**, correlando l’età della pensione con la speranza di vita, limitando l’accesso al pre-pensionamento e eliminando il divario pensionistico tra gli uomini e le donne.

Si ricorda che presso la Camera dei deputati, il Libro verde “Verso sistemi pensionistici adeguati, sostenibili e sicuri in Europa” (COM(2010)365) è stato esaminato dalla XI Commissione lavoro, che ha adottato un documento finale il 10 novembre 2010.

INIZIATIVE DELL'UNIONE EUROPEA IN MATERIA DI MOBILITÀ DEI LAVORATORI

Come già ricordato, l'Agenda per nuove competenze e per l'occupazione" (COM(2010) 682) attribuisce carattere prioritario alle iniziative volte a:

- **migliorare la tutela dei diritti dei lavoratori nel contesto della valorizzazione della mobilità geografica in tutta l'UE**
- **rafforzare la capacità dell'UE di far combaciare le competenze necessarie e i bisogni del mercato del lavoro, anche valorizzando il potenziale della migrazione**

A tale proposito, la Commissione ricorda che le gravi carenze di personale qualificato, così come di competenze tecniche e di gestione, specifiche di determinate professioni, ostacolano la realizzazione degli obiettivi UE in materia di crescita sostenibile.

In particolare la Commissione sottolinea che:

- nel settore automobilistico e della costruzione navale la domanda di veicoli ibridi e di investimenti offshore nelle energie sostenibili necessiterebbe di numerose competenze oltre a quelle di cui sono attualmente dotati i lavoratori di questi settori.
- entro il 2015 ci sarà una carenza di personale qualificato in materia di TIC (tecnologie dell'informazione e della comunicazione) stimata tra le 384 000 e le 700 000 persone che creerà difficoltà per il settore stesso ma anche per quanto concerne la diffusione delle TIC in tutti i settori dell'economia. Il che limita notevolmente le loro opportunità di lavoro, poiché la maggior parte delle professioni richiede già competenze informatiche⁴.
- entro il 2020 il settore della sanità potrebbe registrare una carenza pari a circa 1 milione di operatori professionali (2 milioni se si considera il personale sanitario ausiliario), che rappresenta il 15% dell'assistenza sanitaria necessaria nell'UE.
- è necessario 1 milione di ricercatori in più per conseguire l'ambizioso obiettivo di creare un'Europa dell'innovazione.

La Commissione osserva inoltre che **lo squilibrio tra le competenze richieste e le competenze disponibili** ha anche una **componente geografica**: (le carenze di competenze e le strozzature nelle aree in forte crescita coesistono con aree in cui persiste un tasso di disoccupazione elevato) e **che la mobilità rimane molto limitata nell'UE**

In base alle statistiche demografiche relative al 2010 (dati Eurostat), gli stranieri residenti nei 27 Stati membri dell'UE sarebbero 32,4 milioni (6,5% della popolazione totale), 12,3 milioni dei quali cittadini UE-27 residenti in un altro Stato membro (2,5% della popolazione totale) e 20,1 milioni cittadini di paesi non UE-27 (4% della popolazione

⁴ Cfr. la definizione in COM(2007)496 del 7.9.2007.

totale). In assenza di migrazione netta, la Commissione rileva che la popolazione in età da lavoro si ridurrebbe del 12% nel 2030 e del 33% nel 2060.

La Commissione lamenta infine che troppo spesso lavoratori immigrati qualificati occupano posti di lavoro poco qualificati e di livello mediocre, il che sottolinea la necessità di una migliore gestione del loro potenziale e delle loro competenze.

La mobilità geografica e i diritti dei lavoratori distaccati

La Commissione sottolinea che la mobilità interregionale e transnazionale è influenzata da diversi fattori: l'alloggio, la lingua, le opportunità di lavoro per i partner, i meccanismi di reintegro, le "barriere" storiche e il riconoscimento dell'esperienza della mobilità, soprattutto nelle PMI. I recenti sforzi finalizzati a migliorare la mobilità geografica si sono concentrati sull'eliminazione degli ostacoli giuridici e amministrativi (ad esempio in materia di riconoscimento delle qualifiche e di trasferibilità dei diritti a pensioni complementari). Nel contesto del **coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale**, la Commissione, in collaborazione con gli Stati membri, esaminerà la situazione delle categorie professionali fortemente mobili, in particolare i ricercatori coinvolti in attività di ricerca remunerate, per facilitare la loro mobilità geografica e intersettoriale al fine di completare entro il 2014 lo Spazio europeo della ricerca. La Commissione europea sta esaminando la direttiva relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, al fine di semplificare la situazione esistente ad esempio attraverso strumenti quali la "la tessera professionale".

Il 21 marzo 2012 la Commissione europea ha presentato un pacchetto legislativo in materia di **distacco dei lavoratori, comprendente:**

- **una proposta di regolamento** sull'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi (COM(2012)130);
- **una proposta di direttiva** concernente l'applicazione della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi. (COM(2012)131).

Il pacchetto legislativo, volto a chiarire la normativa europea anche **alla luce di recenti pronunce della Corte di giustizia dell'Unione europea** è stato espressamente adottato per dare seguito alle indicazioni contenute nel rapporto sul rilancio del mercato unico⁵, presentato dal Prof. Mario Monti il 9 maggio 2010.

La **proposta di regolamento (cd. regolamento Monti II)** relativa al diritto ad intraprendere azioni collettive nel contesto della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi, intende rispondere ai timori riguardo al prevalere delle libertà economiche **sul diritto di sciopero** nel mercato unico e ribadisce il

⁵ Una nuova strategia per il mercato unico al servizio dell'economia e della società europea. Rapporto al presidente della Commissione europea José Manuel Barroso di Mario Monti, 9 maggio 2010.

concetto che il diritto di intraprendere azioni collettive e la libertà di prestare servizi sono entrambi diritti primari, in linea con quanto già affermato dall'articolo 2 (la cosiddetta *clausola Monti*) del regolamento (CE) n. 2679/98 del Consiglio sul funzionamento del mercato interno in relazione alla libera circolazione delle merci tra gli Stati membri. La proposta inoltre introduce un nuovo meccanismo di allerta per i **conflitti di lavoro transfrontalieri** con implicazioni gravi.

La **proposta di direttiva** è volta a rendere più efficace l'applicazione direttiva 96/71/CE sul distacco dei lavoratori, senza modificarne le disposizioni. In particolare, la proposta: fissa gli standard per l'informazione dei lavoratori e delle imprese sui rispettivi diritti e doveri; stabilisce regole riguardanti la cooperazione tra le autorità nazionali competenti in materia di distacco; reca disposizioni volte ad evitare la proliferazione di società fittizie che ricorrono al distacco dei lavoratori per eludere le norme nel campo della legislazione del lavoro; interviene in materia di difesa dei diritti dei lavoratori introducendo, tra l'altro, nel settore della costruzione il principio della responsabilità solidale relativamente alla retribuzione dei lavoratori distaccati e disposizioni sul trattamento delle denunce.

Iniziative UE volte a valorizzare il potenziale della migrazione

Nell'**Agenda per nuove competenze e per l'occupazione** (COM(2010)682) la Commissione sottolinea che per massimizzare il contributo potenziale della migrazione alla piena occupazione, **è necessario integrare meglio gli immigrati** che già risiedono legalmente nell'UE, in particolare rimuovendo le barriere all'occupazione quali la discriminazione e il mancato riconoscimento delle competenze e delle qualifiche, che espongono gli immigrati al rischio di disoccupazione e di esclusione sociale. La Commissione ritiene che, nel rispetto del principio della preferenza comunitaria e del diritto degli Stati membri a determinare il numero dei lavoratori dei paesi terzi ammissibili, una mappatura del profilo di competenze dei cittadini dei paesi terzi già residenti sul territorio dell'UE aiuterebbe a determinare in che modo il quadro giuridico in espansione dei sistemi UE e nazionali di ammissione dei lavoratori migranti potrebbe contribuire a ridurre le carenze di competenze. Una politica di ammissione flessibile e fondata sulla domanda potrebbe contribuire in modo significativo a rispondere ai bisogni futuri di manodopera. L'adeguamento delle competenze può essere inoltre migliorato grazie a una maggiore cooperazione con i paesi terzi su diversi fronti quali il riconoscimento delle competenze, la condivisione di informazioni sui bisogni del mercato del lavoro e la collaborazione con i servizi per l'impiego e le agenzie di collocamento.

Le indicazioni dell'Agenda confermano l'impegno in materia di **sostegno all'immigrazione legale** contenuto nel Programma di Stoccolma per lo spazio di libertà sicurezza e giustizia per il periodo 2010-2014, adottato dal Consiglio europeo nel dicembre 2009. L'Analisi annuale della crescita 2011 (COM(2011)11), allegato 2, relazione macroeconomica) passa in rassegna gli interventi necessari affinché l'Unione possa progredire verso il raggiungimento

degli obiettivi della strategia Europa 2020 e sottolinea la necessità di riforme urgenti per migliorare le competenze di cittadini nazionali e immigrati e creare incentivi al lavoro.

Il **Trattato di Lisbona** ha fornito una base giuridica esplicita per agevolare le politiche di integrazione. L'articolo 79, par 4 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, pur escludendo, infatti, qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri, riconosce al Parlamento europeo e al Consiglio, deliberando secondo la procedura ordinaria, la facoltà di stabilire misure volte ad incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri al fine di favorire l'integrazione dei cittadini di paesi terzi⁶ regolarmente soggiornanti nel territorio.

In tale quadro il 20 settembre 2011 la Commissione europea ha presentato la comunicazione "**Agenda europea per l'integrazione**" (COM(2011)455) nella quale, tenendo conto delle esperienze già acquisite a livello di Unione e Stati membri, individua le sfide che l'integrazione pone all'Europa e propone raccomandazioni e ambiti di intervento.

La Commissione sottolinea la sussistenza dei seguenti ostacoli ad una efficace integrazione: i livelli occupazionali tuttora bassi della forza lavoro immigrata, soprattutto femminile; la crescente disoccupazione e gli alti tassi di forza lavoro immigrata sovra qualificata; il rischio crescente di esclusione sociale; le disparità in termini di rendimento scolastico; l'apprensione pubblica per la scarsa integrazione.

Per far fronte a tali sfide irrisolte, la Commissione raccomanda azioni in tre settori chiave: **l'integrazione tramite la partecipazione; più azione a livello locale; coinvolgimento dei paesi di origine.**

In particolare la Commissione europea raccomanda agli Stati membri di:

- organizzare corsi di lingua che **rispondano alle esigenze evolutive** degli immigrati nelle diverse fasi del processo di integrazione;
- predisporre **programmi introduttivi per i nuovi arrivati, come corsi di lingua e di educazione civica**. Questi programmi dovrebbero tener conto dei bisogni specifici delle immigrate per promuoverne la partecipazione al mercato del lavoro e l'indipendenza economica;
- perfezionare i metodi per il **riconoscimento delle qualifiche e delle competenze dei migranti**;
- favorire la partecipazione degli immigrati con **politiche attive del mercato del lavoro**;
- concentrare gli sforzi nei sistemi educativi conferendo a insegnanti e dirigenti scolastici le competenze necessarie per gestire la diversità,

⁶ Per cittadini di paesi terzi si intendono i migranti provenienti da paesi esterni all'Unione e che non hanno la cittadinanza di uno Stato membro. Fanno parte di questo gruppo sia i nati in un paese non dell'Unione, sia i nati nell'Unione che però non hanno la cittadinanza di uno Stato membro.

assumendo insegnanti con un passato di immigrazione e favorendo la partecipazione dei figli di immigrati all'educazione e assistenza della prima infanzia;

- predisporre misure per attuare nella pratica il principio della parità di trattamento e prevenire la discriminazione istituzionale e forme quotidiane di discriminazione;
- rimuovere gli ostacoli alla partecipazione politica degli immigrati e coinvolgere di più i rappresentanti degli immigrati nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche e dei programmi di integrazione.

La Commissione si impegnerà a sua volta a favorire lo scambio delle pratiche e il coordinamento delle politiche del lavoro, dell'istruzione e sociali e a provvedere a un uso migliore degli strumenti finanziari di cui dispone l'Unione per sostenere la partecipazione degli immigrati.

Per quanto riguarda il **coinvolgimento dei paesi di origine**, la Commissione europea ritiene **che essi dovrebbero impegnarsi in tre ambiti specifici**:

- **Misure a sostegno dell'integrazione prima della partenza**

Prima della partenza, i paesi d'origine possono venire incontro ai migranti informandoli, ad esempio, sui visti necessari o sui permessi di soggiorno e offrendo loro corsi di lingua o formazioni professionali che ne sviluppino le competenze.

- **Contatti costruttivi tra diaspore e paesi d'origine**

Le rimesse e il trasferimento di competenze, innovazione e conoscenze possono incentivare investimenti sostenibili nei paesi d'origine favorendone lo sviluppo.

- **Migrazione circolare e sviluppo dei paesi d'origine**

E' necessario definire un quadro di diritti per incentivare la migrazione temporanea e circolare, che garantisca uno status giuridico chiaro e faciliti la mobilità. I **partenariati per la mobilità** con i paesi terzi potrebbero diventare l'ambito in cui promuovere iniziative di integrazione negli Stati membri intese a beneficio anche dei paesi d'origine.

Per quanto riguarda la **tutela dei diritti** nell'ambito della **immigrazione legale** prosegue, al contempo, da parte delle istituzioni UE l'esame delle seguenti proposte legislative:

- **proposta di direttiva** relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi per motivi di **lavoro stagionale** (COM(2010)379);
- **proposta di direttiva** relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi nell'ambito di **trasferimenti intrasocietari** (COM(2010)378).

Il 13 dicembre 2011 è stata definitivamente approvata la **direttiva 2011/98/UE relativa a una procedura unica** per il rilascio di un **permesso unico di soggiorno e lavoro** e ad **un insieme comune di diritti** per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano legalmente in uno Stato membro.

Si ricorda inoltre che il 15 novembre 2011 la Commissione europea ha presentato un Libro Verde sul **diritto al ricongiungimento per i cittadini di paesi terzi che vivono nell'UE** (COM(2011)735). Il documento ha avviato una consultazione pubblica, conclusasi il 1° marzo 2012, su aspetti della direttiva 2003/86/CE, al fine di migliorare la legislazione UE e raccogliere informazioni e dati fattuali sull'applicazione della direttiva stessa. I quesiti sono concentrati su aspetti quali, la qualifica di 'familiare', le misure di integrazione, la durata della procedura. La Commissione ha inoltre invitato gli Stati membri che hanno segnalato **abusi del diritto al ricongiungimento familiare** a specificare e quantificare i problemi individuati perché possano essere affrontati in modo più mirato a livello dell'Unione.

Si segnala infine che il 30 marzo 2012 la Commissione europea ha presentato una comunicazione (COM(2012)153) relativa alla **dimensione esterna del coordinamento in materia di sicurezza sociale nell'Unione europea**, al fine di sviluppare un approccio comune che garantisca la tutela dei diritti dei lavoratori provenienti da paesi terzi, con particolare riferimento **all'assistenza sociale, sanitaria e ai regimi pensionistici**. Tra i nuovi strumenti possibili, la Commissione suggerisce l'istituzione di un "**accordo UE in materia di sicurezza sociale**", che permetterebbe un approccio più flessibile nel coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale rispetto agli accordi di associazione vigenti e potrebbe essere concluso anche con i paesi terzi con cui non esistono accordi di associazione o di collaborazione.

L'ATTUAZIONE IN ITALIA DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA (A CURA DEL SERVIZIO STUDI)

Il raccordo tra l'ordinamento italiano e i processi normativi dell'UE concerne, in linea generale, due aspetti distinti sebbene complementari: per un verso, la partecipazione delle istituzioni nazionali, e in particolare del Parlamento, alla formazione delle politiche e delle decisioni dell'UE (c.d. fase ascendente) e, per altro verso, l'attuazione della normativa europea sul piano interno (c.d. fase discendente).

In relazione al primo aspetto, la legge e i regolamenti parlamentari prevedono procedure volte alla definizione della posizione italiana nelle sedi decisionali dell'UE stabilendo, tra l'altro, specifici strumenti per l'informazione delle Camere in merito, anche ai fini dell'espressione di indirizzi al Governo.

Con riguardo al secondo profilo, sono previsti appositi strumenti e procedure volte ad assicurare la piena e tempestiva attuazione degli obblighi discendenti da atti giuridici dell'UE, oltre che da pronunce giurisdizionali.

La legge comunitaria

La legge comunitaria annuale, introdotta per la prima volta dalla legge 86/1989 (c.d. legge "La Pergola") assume una funzione cruciale nel processo di adeguamento dell'ordinamento interno al diritto comunitario, soprattutto a seguito dell'approvazione della legge 11/2005 [1], che ha riscritto e rafforzato le procedure relative alla partecipazione dell'Italia al processo di formazione, trasposizione e attuazione della normativa comunitaria.

La legge n. 11 del 2005 è stata, tra l'altro, oggetto di recenti modifiche a seguito dell'approvazione delle leggi 13/2007 (comunitaria 2006) e 34/2008 (comunitaria 2007). Le innovazioni hanno riguardato principalmente i seguenti profili:

- la partecipazione del Parlamento e degli altri soggetti interessati alla cosiddetta fase "ascendente" della formazione del diritto comunitario;
- l'introduzione della riserva di esame parlamentare sui progetti di atti comunitari, che il Governo può apporre in sede di Consiglio dei ministri dell'Unione europea;
- la previsione di nuove modalità per il recepimento del diritto comunitario nella cosiddetta fase "discendente";
- la procedimentalizzazione della partecipazione delle regioni, degli enti locali e delle parti sociali a tutto il processo di integrazione dell'ordinamento nazionale con quello dell'Unione europea, anche in relazione alle modifiche apportate al Titolo V della Parte II della Costituzione dalla legge costituzionale 3/2001.

L'articolo 1 della legge n. 11 del 2005 statuisce che le disposizioni ivi contenute sono volte a garantire l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, sulla base dei principi di sussidiarietà, di proporzionalità, di efficienza, di trasparenza e di partecipazione democratica.

In particolare, la norma chiarisce che tali obblighi derivano:

- dall'emanazione di ogni atto comunitario e dell'Unione europea che vincoli la Repubblica italiana ad adottare provvedimenti di attuazione;
- dall'accertamento giurisdizionale, con sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, della incompatibilità di norme legislative e regolamentari dell'ordinamento giuridico nazionale con le disposizioni dell'ordinamento comunitario;
- dall'emanazione di decisioni-quadro e di decisioni adottate nell'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

La legge n. 11 del 2005 dedica alla procedura di presentazione ed approvazione della legge comunitaria gli articoli 8 e 9: l'art. 8 della legge 11/2005 sancisce che lo Stato, le regioni e le province autonome, nelle materie di propria competenza legislativa, sono tenuti a dare tempestiva attuazione alle direttive comunitarie.

La medesima legge definisce la procedura preparatoria alla predisposizione del disegno di legge comunitaria, che vede il coinvolgimento non solo delle Camere, come in precedenza, ma anche delle regioni, con una doppia finalità:

- la verifica sullo stato di conformità dell'ordinamento interno a quello comunitario. Sulla base di tale verifica, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per le politiche comunitarie, di concerto con il Ministro degli affari esteri e con gli altri ministri interessati, presenta il disegno di legge comunitaria entro il 31 gennaio di ogni anno;
- più in generale, sullo schema del disegno di legge comunitaria, attraverso la convocazione in apposita sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni.

Al disegno di legge comunitaria deve essere allegata un'apposita nota aggiuntiva, aggiornata al 31 dicembre, recante i seguenti elementi informativi:

- i dati sullo stato di conformità dell'ordinamento interno al diritto comunitario e sullo stato delle eventuali procedure di infrazione dando conto, in particolare, della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee relativa alle eventuali inadempienze e violazioni degli obblighi comunitari da parte della Repubblica italiana;
- l'elenco delle direttive attuate o da attuare in via amministrativa;

- l'indicazione dell'eventuale omissione dell'inserimento di direttive il cui termine di recepimento sia scaduto o scada nel periodo di riferimento, in relazione ai tempi previsti per l'esercizio della delega legislativa;
- l'elenco delle direttive attuate con regolamento ai sensi dell'articolo 11 della legge 11/2005, nonché gli estremi degli eventuali regolamenti d'attuazione già adottati;
- l'elenco degli atti normativi regionali e delle province autonome attuativi delle direttive comunitarie, anche con riferimento a leggi annuali di recepimento eventualmente approvate dalle regioni e dalle province autonome.

L'articolo 9 della legge 11/2005 ha inoltre ampliato il contenuto della legge comunitaria che deve prevedere disposizioni:

- modificative o abrogative di norme statali vigenti in contrasto con gli obblighi di attuazione degli atti comunitari, ovvero oggetto di procedure di infrazione (lettere a) e b));
- volte a dare attuazione al diritto comunitario, anche mediante il conferimento al Governo di delega legislativa;
- recanti autorizzazione al Governo per l'attuazione in via regolamentare e amministrativa delle direttive, sulla base di quanto previsto dall'articolo 11;
- volte a dare esecuzione ai trattati internazionali conclusi nel quadro delle relazioni esterne dell'Unione europea;
- di individuazione dei principi fondamentali nel rispetto dei quali le regioni e le province autonome esercitano la propria competenza normativa per dare attuazione o assicurare l'applicazione di atti comunitari nelle materie di competenza concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione;
- recanti delega al Governo, nelle materie di competenza legislativa delle regioni e delle province autonome, per l'adozione di decreti legislativi concernenti sanzioni penali per la violazione delle disposizioni comunitarie recepite dalle regioni e dalle province autonome;
- emanate nell'esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 117, quinto comma, della Costituzione, in conformità ai principi e nel rispetto dei limiti di cui all'articolo 16, comma 3, della legge 11/2005.

Misure urgenti di attuazione

L'articolo 10 della legge 11/2005 definisce gli strumenti giuridici, diversi dalla legge comunitaria annuale, con i quali è possibile ottemperare agli obblighi comunitari di adeguamento dell'ordinamento nazionale. La condizione per poter usufruire di questo canale ulteriore rispetto allo strumento tradizionale della legge comunitaria è che il termine di adempimento degli obblighi comunitari scada

anteriormente alla data presunta di entrata in vigore della legge comunitaria relativa all'anno in corso.

Per quanto riguarda la tipologia di atti, l'articolo 10 prevede che siano provvedimenti, anche urgenti, adottati dal Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro per le politiche comunitarie.

Qualora gli "obblighi di adeguamento" riguardino materie rientranti nella competenza legislativa o amministrativa delle regioni e province autonome, si prevede una procedura particolare, secondo la quale il Governo informa gli enti titolari del potere-dovere di provvedere, assegnando un termine per l'adempimento. Ove necessario, il Governo può chiedere di sottoporre la questione alla Conferenza permanente Stato-Regioni per concordare le iniziative da assumere.

In caso di mancato adempimento nei termini da parte dell'ente interessato, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per le politiche comunitarie propongono al Consiglio dei ministri di assumere iniziative volte all'esercizio dei poteri sostitutivi di cui agli articoli 117, quinto comma, della Costituzione e 120, secondo comma, della Costituzione.

Infine, lo stesso articolo 10 detta specifiche disposizioni per i decreti legislativi di attuazione di normative comunitarie o di modifica di disposizioni attuative, emanati sulla base di deleghe contenute in leggi diverse dalla comunitaria annuale.

Al di là della lettera della norma, la legge comunitaria annuale è affiancata regolarmente da altri provvedimenti, non solo di urgenza, volti a dare attuazione ad obblighi comunitari.

Attuazione in via regolamentare e amministrativa

La possibilità di procedere al recepimento degli atti comunitari anche attraverso i regolamenti governativi era già prevista dalla legge 86/1989. Peraltro, a seguito della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, sono emersi alcune questioni applicative, soprattutto in relazione all'articolo 117, sesto comma, che limita alle materie di potestà legislativa statale esclusiva l'ambito di intervento dei regolamenti.

Con la legge n. 11 del 2005 si è provveduto ad adeguare al nuovo dettato costituzionale le modalità di attuazione delle direttive in via regolamentare.

In primo luogo, l'articolo 11 della legge 11/2005 stabilisce che l'attuazione in via regolamentare può avvenire solo nelle materie di competenza statale esclusiva (ossia quelle previste all'articolo 117, secondo comma, della Costituzione). In secondo luogo, la norma prevede una differente disciplina a seconda che l'attuazione venga effettuata attraverso:

- regolamenti governativi;
- regolamenti ministeriali o interministeriali.

In merito alla prima tipologia, l'articolo 11 pone dei requisiti stringenti, in quanto tali regolamenti possono essere adottati solo nelle materie

- già disciplinate con legge;
- non coperte da riserva assoluta di legge.

In secondo luogo, si stabilisce che i regolamenti siano adottati ai sensi dell'articolo 17, commi 1 e 2, della legge 400/1988 [2], su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro per le politiche comunitarie e del Ministro con competenza istituzionale prevalente per la materia di concerto con gli altri ministri interessati.

Sugli schemi dei regolamenti deve essere sempre acquisito il parere del Consiglio di Stato e, ove la legge comunitaria disponga in tal senso, anche quello dei competenti organi parlamentari.

La procedura appena descritta può essere utilizzata anche per recepire (ovviamente con fonte di rango regolamentare) le modifiche delle direttive attuate in via regolamentare, se così dispone la legge comunitaria (articolo 12 della legge 11/2005).

I regolamenti in esame devono conformarsi a principi generali espressamente individuati, nel rispetto dei principi e delle disposizioni posti dalle direttive da attuare, e tenendo comunque conto delle eventuali modificazioni della disciplina comunitaria intervenute sino al momento della loro adozione.

In merito alla seconda tipologia di regolamenti, l'articolo 11 pone ulteriori requisiti, in quanto i regolamenti ministeriali o interministeriali (nonché gli atti amministrativi generali) possono intervenire nelle materie:

- non disciplinate dalla legge;
- non disciplinate dai regolamenti governativi;
- non coperte da riserva di legge.

I regolamenti in esame sono adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 400/1988.

Nelle stesse materie, la disciplina di attuazione può essere posta anche a mezzo di atto amministrativo generale adottato dal Ministro con competenza prevalente per materia, di concerto con gli altri Ministri interessati.

In ogni caso, in relazione ad entrambe le tipologie di regolamenti, è sempre necessario l'intervento della legge comunitaria (o di altra legge):

- laddove le direttive lascino spazio alla discrezionalità del legislatore nazionale quanto alle modalità della attuazione, al fine di individuare principi e criteri direttivi;
- per l'adozione delle disposizioni atte a prevedere sanzioni penali o amministrative nonché quelle necessarie per individuare le autorità pubbliche alle quali affidare le funzioni amministrative attinenti all'applicazione della nuova disciplina;

- ove l'attuazione delle direttive comporti l'istituzione di nuovi organi o strutture amministrative;
- ove l'attuazione delle direttive comporti la previsione di nuove spese o minori entrate.

I descritti regolamenti possono essere utilizzati anche per porre rimedio all'eventuale inerzia delle regioni nell'attuazione del diritto comunitario.

Inoltre l'articolo 11-bis della legge 11/2005 reca, in via generale, un'autorizzazione permanente al Governo all'attuazione in via regolamentare – ex articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988 – delle disposizioni adottate dalla Commissione europea in attuazione di direttive recepite con decreto legislativo.

I regolamenti governativi di esecuzione/attuazione in esame sono adottati secondo quanto disposto dagli articoli 9 e 11 della legge n. 11 del 2005 e con le procedure ivi previste.

Infine, l'articolo 13 della legge 11/2005 prevede che il Governo, nelle materie riservate alla legislazione esclusiva dello Stato, dia attuazione in via amministrativa – con decreto del Ministro competente – alle norme comunitarie non autonomamente applicabili, che modifichino caratteristiche di ordine tecnico e modalità esecutive di direttive già recepite nell'ordinamento nazionale.

L'attuazione delle direttive da parte delle regioni e delle province autonome

L'articolo 16 della legge 11/2005 disciplina le competenze delle regioni e delle province autonome nel dare attuazione alle direttive comunitarie.

Al riguardo, si segnala che l'articolo 20 della legge 11/2005 provvede a fare salve le norme previste negli statuti delle regioni ad autonomia differenziata e le relative norme di attuazione. Si tratta di una disposizione volta a salvaguardare l'autonomia delle regioni a statuto speciale e delle province autonome.

La disciplina introdotta dalla legge n. 11 del 2005 attribuisce a tutte le regioni, nonché alle province autonome di Trento e di Bolzano la facoltà di dare immediata attuazione alle direttive comunitarie nelle materie di propria competenza. Inoltre, si chiarisce che, nelle materie oggetto di potestà legislativa concorrente, la legge comunitaria indica i principi fondamentali cui le regioni e le province autonome sono tenute a conformarsi: tali principi sono qualificati come inderogabili dalla legge regionale o provinciale e prevalenti sulle contrarie disposizioni eventualmente già emanate dalle regioni e province autonome.

Per le direttive che ricadono in materie di legislazione esclusiva dello Stato, il Governo indica i criteri ai quali si devono attenere le regioni e le province autonome ai fini del soddisfacimento di esigenze di carattere unitario, del perseguimento degli obiettivi della programmazione economica e del rispetto degli impegni derivanti dagli obblighi internazionali.

I poteri statali sostitutivi

La disciplina dei poteri statali sostitutivi è sostanzialmente quella prevista dall'articolo 11, comma 8, della legge 11/2005, volto a dare attuazione all'articolo 117, quinto comma, della Costituzione. In particolare si prevede che spetta allo Stato, secondo modalità da stabilirsi con legge, un potere sostitutivo per i casi di inadempienza delle regioni e delle province autonome agli obblighi di attuazione degli atti normativi dell'Unione europea.

La norma prevede una triplice garanzia per le regioni e province autonome:

- gli atti statali attuativi di direttive comunitarie, che intervengono su materie rimesse alla competenza legislativa – concorrente o residuale generale – delle regioni o delle province autonome, entrano in vigore solo alla data di scadenza del termine stabilito per l'attuazione della normativa comunitaria;
- tali atti riguardano esclusivamente le regioni e province autonome che non abbiano ancora adottato la propria normativa di attuazione;
- gli atti statali perdono comunque efficacia dalla data di entrata in vigore della normativa regionale (o provinciale) di attuazione delle direttive comunitarie, e devono recare l'esplicita indicazione della natura sostitutiva e cedevole del potere esercitato e delle disposizioni in essi contenute.

La norma in oggetto persegue una duplice finalità: da un lato, quella di rispettare il riparto di competenze legislative delineato dall'articolo 117 della Costituzione e le funzioni in materia di attuazione degli atti comunitari attribuite alle regioni dal quinto comma del medesimo articolo 117; dall'altro, quella di garantire allo Stato uno strumento per evitare l'insorgere di una responsabilità nei confronti dell'Unione europea e il verificarsi di ritardi tali da esporre l'Italia a procedure di infrazione.

Analogamente, l'articolo 13, comma 2, sempre in attuazione dell'articolo 117, quinto comma, della Costituzione, stabilisce che i provvedimenti in materia di adeguamenti tecnici possono essere adottati nelle materie di competenza legislativa regionale in caso di inerzia delle regioni e province autonome. In tale caso, i provvedimenti statali adottati si applicano secondo modalità analoghe a quelle definite dall'articolo 11. Infine, l'articolo 16, comma 3, in riferimento all'attuazione regionale delle direttive comunitarie, chiarisce che le disposizioni legislative adottate dallo Stato per l'adempimento degli obblighi comunitari in materie di competenza regionale si applicano “alle condizioni e secondo la procedura di cui all'articolo 11, comma 8”.

Il diritto di rivalsa

Di particolare rilievo sono le disposizioni dettate dall'articolo 16-bis della legge 11/2005, con il quale sono previste misure volte ad assicurare l'adempimento degli obblighi comunitari e internazionali dello Stato derivanti, in particolare, dalle procedure d'infrazione avviate dalla Commissione europea, dalle sentenze di

condanna della Corte di giustizia, dalle sentenze di condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo originate dalla violazione della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (e dei relativi Protocolli addizionali).

A tal fine, viene introdotto il diritto di rivalsa dello Stato nei confronti dei soggetti responsabili dell'inadempimento degli obblighi comunitari e internazionali. In particolare, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti territoriali, gli altri enti pubblici ed i soggetti equiparati devono:

- adottare le misure necessarie a porre tempestivamente rimedio alle violazioni, loro imputabili, degli obblighi comunitari, al fine di prevenire l'instaurazione delle procedure d'infrazione di cui agli articoli 226 e seguenti del Trattato istitutivo della Comunità europea o per porre termine alle stesse;
- dare esecuzione agli obblighi derivanti dalle sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee, pronunciate ai sensi dell'articolo 228, paragrafo 1, del Trattato istitutivo della Comunità europea.

In ogni caso, è previsto l'esercizio dei poteri statali sostitutivi nei confronti delle regioni e degli altri enti suindicati, secondo i principi e le procedure stabiliti dall'articolo 8 della legge 131/2003 (c.d. legge "La Loggia") e dall'articolo 11, comma 8, della legge n. 11 del 2005.

Le modalità di esercizio del diritto di rivalsa prevedono che tale facoltà possa essere esercitata in modo differente, a seconda che l'obbligato sia un ente territoriale, ovvero un ente od organismo pubblico diverso assoggettato al sistema di tesoreria unica, ovvero altro ente.

Le sessioni comunitarie della Conferenza Stato-regioni e della Conferenza Stato-città

La legge disciplina anche le sessioni comunitarie della Conferenza Stato-regioni e della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, stabilendo rispettivamente che il Presidente del Consiglio convochi:

- almeno ogni sei mesi - anche su richiesta delle regioni e delle province autonome - una sessione speciale della Conferenza Stato-regioni, dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche comunitarie di interesse regionale e provinciale (articolo 17 della legge 11/2005);
- almeno una volta all'anno - anche su richiesta delle associazioni rappresentative degli enti locali ovvero degli enti locali interessati - una sessione speciale della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche comunitarie di interesse degli enti locali (articolo 18 della legge 11/2005).

Dei risultati emersi in tali sedi il Governo è tenuto ad informare tempestivamente le Camere.

La riforma della legge 11 del 2005

L'Assemblea della Camera ha approvato, il 23 marzo 2011, la riforma della legge 11 del 2005, che disciplina il processo di partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa europea. Il provvedimento, risultante dall'unificazione di quattro progetti di legge di iniziativa parlamentare e del disegno di legge del Governo, è ora all'esame del Senato.

Il provvedimento (A.S. 2646) innova, sostituendola integralmente, la legge 11 del 2005, adeguandola alle modifiche intervenute nell'assetto dell'Unione europea a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e della crescente importanza delle politiche di origine europea.

Si compone di 58 articoli divisi in nove capi che recano, in particolare, le seguenti novità rispetto al quadro vigente:

- si rafforza il raccordo tra Parlamento e Governo nella formazione della posizione italiana nei processi decisionali dell'UE, prevedendo nuovi o più articolati obblighi di informazione del Governo alle Camere, ribadendo l'obbligo del Governo di assicurare la coerenza delle posizioni assunte in sede europea con gli atti di indirizzo delle Camere e precisando meglio i presupposti per l'attivazione della riserva di esame parlamentare. Infine si conferma la presentazione alle Camere da parte del Governo di due distinte relazioni annuali sulla partecipazione all'UE, una programmatica e l'altra di rendiconto;
- si assicura una più efficace applicazione delle prerogative attribuite alle Camere dal Trattato di Lisbona, tenendo conto di alcune novità introdotte dal medesimo Trattato. In particolare, si richiamano i poteri delle Camere sul rispetto del principio di sussidiarietà, stabilendo che le decisioni per la revisione semplificata dei trattati nonché per il passaggio alla difesa comune siano approvate con legge, mentre per le decisioni del Consiglio europeo o del Consiglio dell'UE la cui entrata in vigore è subordinata dai Trattati alla preventiva approvazione degli Stati membri, è richiesta la previa deliberazione delle Camere; si prevede inoltre l'intervento parlamentare per l'attivazione del cd. meccanismo del freno d'emergenza, stabilendo che il Governo, ove entrambe le Camere adottino un atto di indirizzo in tal senso, debba chiedere in seno al Consiglio la remissione al Consiglio europeo di talune decisioni in materia di libera circolazione dei lavoratori, di cooperazione in materia penale e di politica estera e di difesa comune;
- si rafforzano le prerogative di informazione e controllo parlamentare sulle procedure giurisdizionali e di contenzioso riguardanti l'Italia e si prevede la previa informazione delle Camere sulle proposte di nomina e designazioni da parte del Governo dei componenti di talune Istituzioni dell'UE;

- si aggiornano le disposizioni relative agli organismi deputati al coordinamento della partecipazione dell'Italia al processo normativo europeo, tra i quali il Dipartimento per le politiche europee, il Comitato tecnico per gli affari europei e la segreteria per gli affari europei;
- vengono istituiti in ciascun Ministero i nuclei europei, deputati a coordinare all'interno di ciascuna amministrazione la politica europea, e viene riformata la figura degli esperti nazionali distaccati;
- si rafforza la partecipazione delle regioni, delle province autonome e delle autonomie locali al processo di formazione degli atti dell'UE, dando la possibilità ai Presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano di far pervenire ai presidenti delle Camere le osservazioni delle rispettive Assemblee in ordine al rispetto del principio di sussidiarietà e modificando le norme in materia di nomina dei rappresentanti italiani presso il Comitato delle regioni, in conseguenza del Trattato di Lisbona;
- si definisce meglio la partecipazione delle parti sociali e delle categorie produttive alle decisioni relative alla formazione di atti dell'Unione europea;
- si riorganizza il processo di recepimento della normativa europea, prevedendo, in particolare, lo sdoppiamento dell'attuale legge comunitaria, in due distinti provvedimenti: la legge di delegazione europea, il cui contenuto sarà limitato alle disposizioni di delega necessarie per il recepimento delle direttive comunitarie; la legge europea che, più in generale, conterrà disposizioni volte a garantire l'adeguamento dell'ordinamento interno all'ordinamento europeo. Con specifico riguardo alla legge di delegazione, vengono disciplinati alcuni aspetti della procedura per l'esercizio delle deleghe e vengono definiti i principi e criteri generali di delega attualmente regolati, di anno in anno, in ciascuna legge comunitaria. Si conferma inoltre la possibilità per il Governo di adottare provvedimenti anche urgenti diversi dalla legge di delegazione europea e dalla legge europea, necessari per far fronte ad obblighi europei qualora il termine per provvedervi sia anteriore alla data di entrata in vigore dei provvedimenti prima richiamati;
- si ridefiniscono le disposizioni in materia di contenzioso, disciplinando i ricorsi alla Corte di Giustizia ed il diritto di rivalsa dello Stato nei confronti delle regioni e degli altri enti pubblici responsabili di violazioni;
- si disciplina per la prima volta in maniera organica la materia degli aiuti di Stato prevedendo, tra l'altro, un divieto di concessione degli aiuti alle imprese che hanno beneficiato di aiuti giudicati illegali e che non sono stati rimborsati, nonché la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sull'esecuzione della decisione di recupero.