

regolamentazione bancaria, finanziaria, assicurativa e contabile. Nel corso del 2013, l'attività del FSC è stata quella di contribuire al processo normativo europeo attraverso l'analisi e la discussione di tutte le questioni connesse alla regolamentazione dei mercati finanziari. A tal fine, la partecipazione ai lavori del Comitato ha comportato la predisposizione di note, nelle materie di pertinenza, sia per il Comitato in questione sia per le riunioni del Comitato economico e finanziario (CEF) e dell'ECOFIN.

## 2.4 Fiscalità

### 2.4.1 Fiscalità diretta

L'attività del 2013 in materia di fiscalità diretta è stata caratterizzata dall'avvio dell'attuazione del Piano d'azione della Commissione del 6 dicembre 2012 per rafforzare la lotta alla frode e all'evasione fiscale. Esso si compone di un *Action plan* e due raccomandazioni sulle pianificazioni fiscali aggressive e sull'estensione dei principi di *good governance* ai Paesi terzi. Tali atti dell'UE sono stati approvati dal Consiglio ECOFIN del 14 maggio 2013 e dal Consiglio Europeo del 22 maggio 2013. Il Piano d'azione considera azioni prioritarie: il rafforzamento delle misure nazionali antiabuso mediante l'adeguamento ai contenuti della raccomandazione sulle pianificazioni fiscali aggressive e il contrasto delle pratiche fiscali aggressive in materia di tassazione societaria; l'introduzione di clausole antiabuso, attualmente di applicazione non obbligatoria, nelle direttive in materia di *corporate taxation* vigenti.

In attuazione del Piano d'azione, il 25 novembre 2013 la Commissione ha adottato la proposta di modifica della direttiva sulla tassazione dei dividendi societari (cosiddetta 'madre-figlia') che introduce una clausola antiabuso comunitaria e una *linking-rule* diretta a escludere l'esenzione dei dividendi nel caso in cui il titolo partecipativo che dà diritto all'esenzione sui dividendi nello Stato della società figlia è qualificato da quest'ultimo come uno strumento ibrido (*Profit participating loans* – PPL) e quindi non tassato.

Nell'ambito del Piano d'azione comunitario si è registrato un avanzamento dei lavori, in parallelo agli analoghi lavori OCSE, del Gruppo codice di condotta sulla tassazione delle imprese per la predisposizione di linee guida in materia di entità e stabili organizzazioni 'ibride' che comportano fenomeni di doppia esenzione transfrontaliera in ambito UE. È in corso l'analisi di compatibilità giuridica dei risultati raggiunti dai lavori in questione.

Nel 2013 sono continuati i lavori tecnici presso il gruppo tecnico di lavoro del Consiglio sulla proposta di direttiva per una base imponibile consolidata ed opzionale comune per l'imposta sulle società (CCCTB). Tale direttiva è diretta a rimuovere gli ostacoli fiscali per le società che operano nel mercato comune

andando ad incidere sui costi amministrativi per l'esistenza di ventotto sistemi impositivi diversi, sulla doppia imposizione internazionale e sulla compensazione delle perdite transfrontaliere. Durante la Presidenza irlandese (primo semestre 2013) è stata predisposta una bozza di compromesso della proposta di direttiva con una *road map* che prevede il riavvio della discussione sul calcolo della base imponibile comune, nonché sulla clausola antiabuso generale. La discussione sulla base comune è ripartita nel secondo semestre del 2013, sotto Presidenza lituana, senza tuttavia raggiungere risultati definitivi.

Per quanto riguarda la direttiva sulla tassazione dei risparmi, nel 2013 è stato condotto un importante negoziato per l'adozione da parte di tutti gli Stati membri, di una nuova direttiva sulla fiscalità del risparmio volta ad ampliare il campo di applicazione soggettivo e oggettivo della precedente (2003/48). La nuova direttiva apre la strada alla conclusione dei negoziati tra UE e i cinque Paesi terzi (Andorra, Liechtenstein, Monaco, San Marino, Svizzera). Connesso alla direttiva *savings* è il mandato conferito alla Commissione dall'ECOFIN del 14 maggio 2013 di negoziare con i suddetti cinque Paesi terzi l'adeguamento delle intese esistenti in materia di tassazione del risparmio per assicurare l'equivalenza con le disposizioni contenute nella nuova direttiva 'risparmio' e rivedere il quadro della collaborazione amministrativa con tali Paesi terzi alla luce degli sviluppi internazionali e in particolare l'applicazione dello scambio automatico di informazioni. La Commissione ha indicato che i negoziati saranno avviati formalmente solo una volta ottenuti i mandati dei rispettivi Parlamenti dei cinque Paesi terzi.

Sono inoltre proseguiti i lavori del Gruppo Codice di Condotta sulla tassazione societaria per il monitoraggio di nuove misure di fiscalità societaria dannose per la concorrenza (*standstill*). Dal 2008 tale gruppo ha avviato un esercizio di coordinamento su talune problematiche antiabuso (entità 'ibride', trattamento dei profitti in entrata, trasparenza amministrativa, estensione dell'*acquis* ai Paesi terzi). Il 2013 si è caratterizzato per l'avvio dello *standstill* di nuove misure di incentivo per il settore dello sviluppo della attività di ricerca e sviluppo dei diritti di proprietà intellettuale (cosiddetta '*patent box*').

Infine, si è registrato un incremento della partecipazione su dossier di natura non fiscale, ma contenenti singole misure fiscali che, in taluni casi, comportano rilevanti effetti sul gettito nazionale (come nel caso della proposta di regolamento sullo statuto della Fondazione europea – FE).

#### **2.4.2 Fiscalità indiretta**

In materia di fiscalità indiretta si è ulteriormente sviluppato l'ampio dibattito sulla riforma dell'IVA intrapreso nel 2010 con il Libro Verde sul futuro dell'IVA, e proseguito nel 2011 con il Libro Bianco, volto ad un riesame complessivo del sistema dell'imposta sul valore aggiunto più semplice, solido ed efficiente.

L'attività del 2013 è stata, in tale contesto, mirata ad attuare il programma d'azione delineato dalla Commissione europea, tra le cui azioni prioritarie spiccano l'ampliamento della base imponibile, grazie alla razionalizzazione delle attuali esenzioni, aliquote ridotte e deroghe, l'armonizzazione e semplificazione degli adempimenti richiesti agli operatori economici e il miglioramento della *governance* IVA. Tra le altre azioni presentate dalla Commissione vi è una pluralità di proposte legislative con l'obiettivo di favorire il collegamento del sistema dell'imposta sul valore aggiunto con l'eventuale introduzione di una nuova risorsa propria IVA, la verifica delle disposizioni obsolete (piccole imprese e IVA di gruppo) della direttiva del Consiglio del 28 novembre 2006 relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto, 2006/112 ('direttiva IVA'), la revisione delle norme sul diritto a detrazione e la garanzia di parità di trattamento tra fornitori UE e extra-UE.

Si segnala l'adozione del regolamento di esecuzione (UE) n. 1042/2013 del Consiglio del 7 ottobre 2013 sul regime IVA applicabile ai servizi telecomunicazione, teleradiodiffusione o servizi elettronici che modifica il regolamento di esecuzione (UE) n. 282/2011 per quanto riguarda i regimi speciali applicabili ai soggetti passivi non stabiliti che forniscono servizi di telecomunicazione, teleradiodiffusione e servizi prestati tramite mezzi elettronici a consumatori finali, stabilendo che tali servizi vengano tassati nello Stato membro in cui è stabilito il destinatario, nel luogo del suo indirizzo permanente o della sua residenza abituale, a prescindere dal luogo di stabilimento del soggetto passivo fornitore. Il dossier è stato trattato nel 2013 nell'ambito dei lavori del Gruppo questioni fiscali del Consiglio (che nel 2013 ha tenuto 7 riunioni). Il regolamento si applicherà, per la maggior parte delle sue disposizioni, a decorrere dal 1° gennaio 2015. Allo stato attuale, tanto gli Stati membri, quanto la Commissione, stanno lavorando all'attuazione del regime speciale. Il 'mini sportello unico' (*Mini one stop shop* – MOSS) rappresenta una priorità per l'Italia, così come per altri Paesi. In tale contesto, una consultazione pubblica a livello nazionale era stata lanciata il 14 gennaio 2013, immediatamente dopo la presentazione della proposta di regolamento.

Tra i lavori conclusi rileva segnatamente altresì la direttiva 2013/42 del Consiglio, del 22 luglio 2013, che modifica la direttiva 2006/112, per quanto riguarda un meccanismo di reazione rapida contro le frodi in materia di IVA, con cui la Commissione ha proposto di adottare una procedura più snella per dare una risposta ai preoccupanti fenomeni di frode improvvisa e massiccia con la misura speciale del *quick reaction mechanism*, che consiste nella facoltà di applicare l'inversione contabile per un breve periodo, a seguito di notifica appropriata da parte dello Stato membro interessato. Peraltro, detta proposta è una delle misure indicate nel Libro Bianco sull'IVA, come necessarie per il miglioramento del sistema attuale.

Nel 2013 si è giunti all'adozione della direttiva 2013/43 del Consiglio, del 22 luglio 2013, relativa all'applicazione facoltativa e temporanea del meccanismo

dell'inversione contabile, da parte di uno Stato membro, a determinate categorie di beni, particolarmente esposti al rischio di frode, quali i telefoni cellulari, dispositivi a circuito integrato, profumi, computer portatili e metalli preziosi non coperti da regimi speciali. Il meccanismo stabilisce che lo Stato membro che intenda applicare la misura de qua debba informare la Commissione mediante una descrizione particolareggiata della misura da applicare al settore scelto, l'indicazione dei criteri di valutazione che consentono il confronto delle attività di frodi prima e dopo l'applicazione della misura e la data di validità della stessa. I lavori sulle citate direttive 2013/42/UE e 2013/43/UE, proceduti congiuntamente, si sono svolti nel 2013 nell'ambito del Gruppo questioni fiscali del Consiglio (4 riunioni) e del gruppo ad alto livello del 2 maggio e del 5 giugno. Entrambe le proposte sono state oggetto di discussione al Consiglio ECOFIN del 14 maggio 2013 e adottate definitivamente al Consiglio ECOFIN del 22 giugno 2013.

In riferimento ai lavori presso la Commissione europea, si è registrato un avanzamento nella discussione, nell'ambito del Gruppo sul futuro dell'IVA, dei dossier volti a sviluppare le iniziative legate al programma di azioni prioritarie sul futuro dell'IVA. In tal senso, sono continuati i lavori (2 riunioni) sul riesame della struttura delle aliquote, alla luce dei criteri di non distorsione del mercato interno, coerenza con altre politiche europee e valutazione di trattamento analogo per prodotti di formato diverso (tradizionale e elettronico), in relazione ai quali l'Italia ha provveduto ad attivare una consultazione pubblica.

Tra le altre azioni prioritarie per il futuro dell'IVA, la Commissione ha altresì previsto l'abbandono del principio della tassazione nello Stato di origine, a favore di un regime di tassazione delle transazioni intraeuropee con l'aliquota dello Stato membro di destinazione, e la presentazione nel 2014 di una proposta di direttiva che istituisce un'imposta armonizzata sulle transazioni intraeuropee. Nello specifico, sono stati tenuti incontri nell'ambito del Gruppo sul futuro dell'IVA (3 riunioni), nonché in sottogruppi ad hoc, per la definizione delle modalità di attuazione del principio di destinazione e, in tale ambito, l'Italia ha sempre manifestato una preferenza per il sistema di tassazione all'origine ai fini dell'applicazione di un vero sistema IVA adeguato al mercato interno, nel quale non venga abbandonato il flusso dei beni.

Il Libro Bianco ha evidenziato come due recenti studi sull'imposta sul valore aggiunto nel settore pubblico e sulle esenzioni a favore di alcune attività di interesse pubblico abbiano rilevato le lacune delle norme vigenti sotto il profilo economico, ossia la mancanza di neutralità e le distorsioni della concorrenza. I due studi hanno così condotto al lancio di una consultazione pubblica a livello nazionale e all'organizzazione, in collaborazione con la Commissione, di un *Fiscalis* a Mestre, che ha visto la partecipazione di operatori economici e rappresentanti degli Stati membri. A partire dagli esiti della conferenza, la Commissione potrebbe presentare nel 2014 una proposta sulle attività caratterizzate da una partecipazione significativa del settore privato e da un

elevato rischio di distorsione della concorrenza. Il Gruppo sul futuro dell'IVA ha trattato l'argomento nella riunione del 28 gennaio 2013.

Sono inoltre proseguiti i lavori tecnici presso il Gruppo questioni fiscali del Consiglio (5 riunioni) sulla proposta di direttiva sul trattamento dei *voucher* che modifica la direttiva 2006/112, allo scopo di stabilire regole comuni per l'applicazione dell'IVA alle operazioni che ne comportano l'uso. La proposta mira a colmare un vuoto giuridico mediante la fissazione di regole armonizzate, allo scopo di evitare fenomeni di doppia imposizione o non imposizione. L'Italia è stata altresì impegnata in riunioni bilaterali con la delegazione greca al fine di un migliore coordinamento in vista della Presidenza del primo semestre 2014. Si sottolinea che la XIV Commissione Politiche dell'UE della Camera dei Deputati aveva espresso, nel dicembre 2012, parere favorevole alla proposta, considerando necessaria e improrogabile l'introduzione di uno specifico regime IVA sui buoni.

Nuovi sviluppi si sono registrati verso la fine dell'anno in riferimento alla proposta della Commissione del 23 ottobre 2013 di modifica della direttiva 2006/112 relativa al sistema comune di IVA, per quanto riguarda la dichiarazione IVA standard. La proposta nasce dalla valutazione della Commissione circa il sistema attuale che può rivelarsi particolarmente gravoso quando gli operatori devono presentare dichiarazioni IVA in diversi Stati membri, vigendo norme e procedure disparate che disciplinano, in modo non armonizzato, la presentazione delle dichiarazioni IVA nell'Unione con la conseguenza di limitare gli scambi transfrontalieri. Secondo la proposta della Commissione gli Stati membri devono adottare le misure di recepimento della proposta in esame entro il 31 dicembre 2016. L'obiettivo di realizzare una dichiarazione IVA standard è stato discusso in varie sedi, tra le quali, in particolare, il Gruppo sul futuro dell'IVA, con rappresentanti della Commissione e delle amministrazioni fiscali degli Stati membri, in un seminario del programma *Fiscalis*, nell'ambito del Gruppo esperti IVA, composto da rappresentanti della Commissione e di associazioni di imprese, consulenti e accademici, ed è stato oggetto di un apposito studio di impatto nel primo semestre del 2013. I lavori tecnici sono stati avviati il 3 dicembre 2013 presso il Gruppo questioni fiscali del Consiglio, dopo che la proposta della Commissione ha ricevuto l'approvazione del Consiglio ECOFIN del 15 novembre 2013. Una consultazione pubblica a livello nazionale è iniziata a fine 2013 al fine di raccogliere i contributi e le osservazioni utili sulla proposta stessa. Il dossier è stato altresì affrontato nel corso di un incontro bilaterale con la delegazione greca, al fine di un migliore coordinamento in vista della Presidenza del primo semestre del 2014.

La proposta di revisione della direttiva sulla tassazione dell'energia (DTE), inserita nel contesto della Strategia Europa 2020 al fine di rendere il quadro di tassazione dei prodotti energetici più vicino alle politiche europee nel campo ambientale, continua ad essere discussa nel Gruppo questioni fiscali del Consiglio dove si sono svolte complessivamente 22 riunioni dalla presentazione della proposta (sei

nel corso del 2013). Il gruppo ad alto livello del Consiglio ha incluso l'argomento nell'agenda della riunione del 19 novembre 2013. Nel corso dei lavori in sede europea è stato raggiunto un consenso maggioritario sulla definizione di una struttura di tassazione combinata per la fissazione dei minimi di tassazione dei vari prodotti energetici a livello europeo.

A seguito dell'impulso del Consiglio ECOFIN del 22 gennaio 2013, la Commissione ha presentato il 14 febbraio 2013 la proposta di direttiva che attua una cooperazione rafforzata tra undici Stati membri nel settore dell'imposta sulle transazioni finanziarie. Così come richiesto dai Paesi cooperanti, la proposta trae origine dalla formale presa d'atto del Consiglio di raggiungere in tempi rapidi un accordo unanime sulla proposta di direttiva del Consiglio del 28 settembre 2011 concernente un sistema comune di imposta sulle transazioni finanziarie e recante modifica della direttiva 2008/7. La proposta è finalizzata ad assicurare nuove entrate tributarie, a disincentivare le attività finanziarie più 'speculative' e a consentire un miglior funzionamento del mercato interno dei servizi finanziari. Gli Stati membri partecipanti alla cooperazione rafforzata, tra i quali esistono alcune divergenze circa il campo di applicazione della proposta, hanno concordato di tenere riunioni informali per facilitare lo sviluppo dei negoziati. A tale scopo, i lavori sulla proposta sono proceduti nel corso del 2013 tanto nell'ambito del Gruppo questioni fiscali del Consiglio (5 riunioni), quanto a livello più ristretto e informale tra i Paesi cooperanti, cosiddetto 'G11', (8 riunioni) e, in particolare, tra gli Stati membri maggiormente coinvolti (G-4: Italia, Francia, Germania, Spagna – 3 riunioni). Una consultazione pubblica è stata altresì lanciata a livello nazionale nel corso del 2013. La posizione dell'Italia è quella di poter definire un modello di imposta comunitaria coerente con quello di recente introdotto a livello interno.

Si è registrato, da ultimo, un incremento della partecipazione su dossier di natura non fiscale, ma contenenti singole misure fiscali che, in taluni casi, comportano rilevanti effetti sul gettito nazionale. Si segnalano i lavori relativi alla fatturazione elettronica negli appalti pubblici, a partire dalla proposta di direttiva del 26 giugno 2013, per cui preme che le nuove disposizioni non vadano a pregiudicare quanto già previsto in tale ambito dalla direttiva 2006/112; i lavori in materia di economia digitale e del suo trattamento fiscale, specialmente a seguito della decisione della Commissione europea del 22 ottobre scorso con cui viene istituito un gruppo di esperti per assistere e collaborare con l'Esecutivo UE in tale settore (in particolare, aliquote ridotte, criterio di tassazione delle prestazioni transfrontaliere di servizi rese a consumatori finali, che riflette il luogo del consumo, da estendere, a partire dal 1° gennaio 2015, ai settori della telecomunicazione e della radiodiffusione, ed interazione tra le iniziative dell'UE e i lavori dell'OCSE sulla *digital economy* condotti in sede Comitato degli affari fiscali nell'ambito del progetto BEPS – *Base erosion and profit shifting* – relativi originariamente alle sole imposte dirette e volti ad estendersi altresì al campo dell'imposizione indiretta).

Va infine evidenziata la partecipazione al riordino della normativa vigente in materia di giochi pubblici, al fine del recepimento dei principi di recente acquisizione in ambito europeo (articolo 14 dell'A.S. n. 1058, 'delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita').

Tale riordino, attraverso un unico codice, riguarda il prelievo erariale, l'armonizzazione delle percentuali di aggio o compenso riconosciute ai concessionari, ai gestori e agli esercenti e le percentuali destinate alla vincita, la trasparenza dei titoli abilitativi all'esercizio dell'offerta del gioco, soprattutto con riferimento all'osservanza dei parametri di distanza dai luoghi cosiddetti 'sensibili', la trasparenza sui requisiti soggettivi e di onorabilità di tutti coloro che partecipano al capitale delle società concessionarie, nonché alla qualificazione degli organismi di certificazione degli apparecchi da intrattenimento.

### **2.4.3 Cooperazione amministrativa**

Nel giugno 2013 è stata presentata per la discussione al Consiglio l'attesa proposta di revisione della direttiva 2011/16 sulla cooperazione amministrativa – che prevede lo scambio automatico di informazioni obbligatorio tra autorità fiscali dal 1° gennaio 2015 – includendo l'intera gamma di redditi finanziari e saldi dei conti pertinenti, con l'obiettivo di adeguare l'*acquis* europeo alle evoluzioni internazionali sopra riportate. La proposta mira a fornire una base giuridica europea per l'applicazione del nuovo standard di scambio automatico obbligatorio di informazioni finanziarie, in via di finalizzazione presso l'OCSE.

In sede di Consiglio, si sono tenute 3 riunioni (luglio, ottobre e novembre 2013) alle quali l'Italia ha fornito un contributo attivo in termini di proposte e di armonizzazione con i paralleli lavori dell'OCSE.

Tale spinta ha portato anche alla decisione dell'ECOFIN informale di Vilnius (settembre 2013) di sancire la necessità di armonizzare i due processi (OCSE e UE), e in particolare che il lavoro in ambito europeo si poggi sugli accordi raggiunti a livello OCSE (in fase di finalizzazione). Questi ultimi verrebbero quindi incorporati nella nuova direttiva per raggiungere così uno standard UE coerente con quello globale.

L'Italia ha contribuito in maniera determinante alla elaborazione del nuovo standard, con l'obiettivo in particolare di definire un modello adatto in un contesto multilaterale e realmente efficace nel contrasto all'evasione fiscale internazionale. A livello europeo l'Italia ha sostenuto la necessità di armonizzare lo standard con gli sviluppi internazionali, ma valorizzando al contempo l'*acquis* e l'esperienza nello scambio automatico di informazioni in vigore già dal 2005 per alcune categorie reddituali.

L'avanzamento della proposta di revisione della direttiva 2011/16 si pone in stretta correlazione al completamento dei lavori OCSE. Il nuovo standard sullo scambio automatico di informazioni finanziarie dovrebbe essere approvato dal Comitato affari fiscali dell'OCSE (CFA) nel febbraio 2014, per essere poi incorporato nel testo rivisto della direttiva 2011/16.

#### 2.4.4 Questioni doganali

##### ***Codice doganale dell'Unione Europea***

Il nuovo codice doganale è stato presentato dalla Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio sotto forma di rifusione del regolamento (CE) n. 450/2008 con l'obiettivo di allineare la normativa di base alle nuove disposizioni del Trattato di Lisbona, concedere più tempo ad autorità doganali e operatori per l'adeguamento alle nuove procedure previste dal Codice doganale aggiornato, ed infine adeguare alcune norme di quest'ultimo rilevatesi non in linea con i cambiamenti della legislazione doganale o di difficile attuazione. Il nuovo codice introduce, tra l'altro, le misure necessarie a completare il passaggio ad un ambiente informatizzato dematerializzato, e rafforza, codificandole, le procedure a favore degli operatori economici affidabili (*Authorized economic operators*).

La posizione italiana si è in particolare concentrata su tematiche di rilievo per il settore (temporanea custodia, sdoganamento centralizzato, determinazione dei dazi, notifica dell'obbligazione doganale e contabilizzazione, origine non preferenziale, benefici riservati agli operatori economici autorizzati), con il coinvolgimento, oltre all'Agenzia delle Dogane, di altre amministrazioni italiane e del settore privato. A livello internazionale, oltre alle riunioni istituzionali, è stato ritenuto necessario creare un gruppo di Stati membri *like minded*, a cui ha partecipato anche l'Italia, per far progredire la complessa trattazione del dossier nei ristretti tempi previsti. **La proposta di regolamento è stata approvata dal Consiglio Competitività il 26 settembre 2013 ed è stata adottata il 9 ottobre 2013** (regolamento (UE) n. 952/2013).

##### ***Revisione dei regolamenti riguardanti precursori droghe***

Nel corso del 2013 è giunto a conclusione l'esame dell'articolato relativo alle proposte di revisione dei regolamenti **riguardanti precursori droghe** n. 111/2005 e n. 273/2004, entrambe poi adottate da parte del Consiglio. La prima proposta mira a rafforzare il potere d'intervento delle autorità competenti, tenendo conto che i medicinali per uso umano contenenti efedrina o pseudoefedrina sono esclusi dalle disposizioni del regolamento (CE) n. 111/2005, che si applica al commercio dei precursori di droghe tra l'Unione Europea e i Paesi terzi. La proposta di modifica del regolamento (CE) n. 273/2004, raccoglie la raccomandazione, formulata dalla Commissione, di aumentare la prevenzione



nei confronti di eventuali deviazioni dal mercato interno UE del commercio dell'anidride acetica ('AA'), il principale precursore di droghe per la produzione di eroina.

***Regolamento relativo alla tutela dei diritti di proprietà intellettuale da parte delle autorità doganali.***

Nel corso del 2013, l'Italia ha partecipato attivamente alla definizione di nuove modalità di intervento dell'autorità doganale nei confronti delle merci sospettate di violare taluni diritti di proprietà intellettuale. Ne è conseguita l'emanazione del regolamento (UE) n. 608/2013 del 12 giugno 2013, che abroga il regolamento (CE) n. 1383/2003 del Consiglio. Il nuovo regolamento mira a rafforzare la capacità delle autorità doganali di applicare la normativa sui diritti di proprietà intellettuale alle frontiere: nello specifico amplia la gamma di violazioni dei diritti di proprietà intellettuale presi in considerazione e lascia inalterata la facoltà delle autorità doganali di sottoporre ad accertamenti tutte le merci soggette al controllo doganale, a prescindere dalla loro destinazione doganale; garantisce che le dogane ricevano informazioni di elevata qualità per consentire loro di effettuare un'analisi e valutazione di rischio ottimali; istituisce la base giuridica per la creazione di una banca dati centrale per registrare le richieste di interventi e blocchi doganali, come pure lo scambio di informazioni tra autorità doganali (COPIS).

In particolare, nel regolamento (UE) n. 608/2013 trova accoglimento l'orientamento espresso dall'Italia di estendere la protezione giuridica non solo al titolare del diritto di proprietà intellettuale, ma anche agli utilizzatori, alle associazioni e ai gruppi di produttori per tenere nella dovuta considerazione le peculiarità delle indicazioni geografiche nell'ambito della proprietà intellettuale e della loro protezione doganale europea e nazionale, assicurando così l'opportuna certezza del diritto (si veda in particolare l'articolo 3 del regolamento).

***Programma d'azione Dogana 2014-2020***

È terminato l'esame, nell'ambito del Gruppo unione doganale, della proposta che istituisce un programma d'azione per la dogana nell'UE per il periodo 2014-2020 ('Dogana 2020'), con votazione del Parlamento europeo a novembre. La proposta conferma le attività del precedente Programma per il periodo 2007-2013, con l'aggiunta di nuove iniziative di azione congiunta, per consentire una cooperazione più strutturata a livello operativo.

***Protocollo sul traffico illecito dei prodotti del tabacco***

In vista della firma del Protocollo per eliminare il traffico illecito dei prodotti del tabacco, nel quadro della Convenzione sul controllo del tabacco della Organizzazione mondiale della sanità da parte dell'Unione Europea sono state discusse al Consiglio due proposte di decisione (una per le materie di esclusiva

competenza dell'UE e l'altra per le materie di competenza concorrente con gli Stati membri).

A riguardo, l'Italia ha proposto una dichiarazione finalizzata ad assicurare la coerenza tra le previsioni contenute nel Protocollo in materia di tracciabilità (articolo 8) e le disposizioni che saranno contenute nella bozza di direttiva sul 'prodotto tabacco' all'articolo 14, attualmente in fase di negoziato di trilatero, in trattazione presso il Gruppo salute del Consiglio.

### ***Regolamento sul finanziamento della Politica agricola comune***

È stato fornito il contributo italiano nell'ambito della proposta di regolamento afferente il finanziamento della Politica agricola comune (PAC), che modificherà il regolamento (CE) n. 1290/2005 ed i relativi atti applicativi, attualmente in discussione presso il Consiglio nell'ambito della riforma PAC 2014/2020. In particolare sono stati affrontati gli aspetti relativi all'organizzazione degli organismi pagatori, con riferimento alle restituzioni FEAGA, le sanzioni e riduzioni previste attualmente dal regolamento (CE) n. 612/2009. Gli emendamenti sostenuti dall'Italia sono stati accolti con riguardo al margine di discrezionalità da concedere agli Stati membri nell'ambito della predisposizione della struttura organizzativa. L'Italia, riguardo alle restituzioni FEAGA, connesse ad operazioni doganali di esportazione, ha inteso mantenere l'attuale organizzazione che da ormai 40 anni vede l'organismo pagatore inserito nella struttura amministrativa delle dogane (come in altre realtà organizzative degli Stati membri dell'Unione).

### ***Riforma delle regole del Sistema di preferenze generalizzate (SPG)***

Sono state elaborate le norme di origine preferenziale e approfondita la riforma delle regole del Sistema di preferenze generalizzate (SPG) introdotte dal regolamento (UE) n. 1063/2010, nell'ambito del Gruppo di progetto *Registered exporter system* (REX), costituito per assistere la Commissione europea nel lavoro di elaborazione del sistema di validazione degli esportatori registrati. Il nuovo sistema di autocertificazione di tali operatori sostituirà, a decorrere dal 1° gennaio 2017, il vigente meccanismo di certificazione dell'origine preferenziale da parte delle autorità pubbliche.

Sempre riguardo al sistema SPG, è stata posta in essere un'analisi approfondita del contenuto del regolamento (UE) n. 978/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, emanato in data 25 ottobre 2012. Tale regolamento ha introdotto un nuovo quadro normativo per l'applicazione del sistema SPG, accordando un accesso preferenziale al mercato dell'UE agli Stati classificati dalla Banca mondiale come Paesi a basso reddito.

### **Attuazione dello Sportello unico doganale**

In applicazione del citato nuovo Codice doganale dell'Unione, che prevede, tra l'altro, la dematerializzazione delle procedure, l'Agenzia ha quasi completato, nel corso del 2013, il programma di Sportello unico doganale, avviato a luglio 2011, che verrà portato a compimento entro luglio 2014.

Tramite lo Sportello unico doganale le varie amministrazioni coinvolte nel processo di sdoganamento dialogheranno per via telematica per offrire un interfaccia unitario (*single window/one-stop-shop*) alle imprese nella gestione dei documenti a supporto della dichiarazione doganale e per l'unificazione dei controlli dei vari enti preposti. Tali attività sono state svolte sia in seno al Comitato di coordinamento ex articolo 6, comma 4, DPCM 4 novembre 2010, n. 242, presieduto dal Direttore dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, sia nell'ambito degli specifici tavoli (tecnico-architettuale e funzionale-procedurale) avviati con le altre amministrazioni interessate (Ministero dello Sviluppo economico, Affari esteri, Salute, Autorità Portuali e Aeroportuali).

### **2.5 La conclusione del negoziato sul Quadro finanziario pluriennale 2014-2020**

Il 20 dicembre 2013 sono stati pubblicati il regolamento finanziario e i regolamenti relativi al Quadro strategico comune 2014-2020 (Regolamenti (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 20/12/2013, L. 347).

Il Consiglio Europeo ha raggiunto l'8 febbraio 2013 un accordo sul Quadro finanziario pluriennale 2014-2020, al termine di un difficile e lungo negoziato, avviato con la pubblicazione della proposta della Commissione il 30 giugno 2011. A seguito di un ulteriore confronto con il Parlamento europeo, l'approvazione definitiva del Quadro finanziario pluriennale (960 miliardi di euro a prezzi 2011) è avvenuta nel mese di novembre 2013.

L'Italia ha sostenuto la posizione negoziale annunciata nella Relazione programmatica 2013, condividendo in linea di massima la proposta della Commissione, ma richiedendo un rafforzamento della concentrazione delle risorse sulle Regioni in ritardo di sviluppo, in considerazione del peso relativo alla componente disoccupazione nel meccanismo di calcolo delle risorse per tali Regioni. L'esito negoziale è stato in questo senso positivo: l'Italia, in un quadro di riduzione dei fondi assegnati alla politica di coesione ha infatti ottenuto risorse equivalenti a quelle allocate nel periodo 2007-2013 (325 miliardi di euro per il periodo 2014-2020, a prezzi 2011) grazie all'aumento del bonus per disoccupato (da 700 euro a 1.300 euro per anno per disoccupato riferito al numero medio di disoccupati presenti in ogni regione che eccedono la media dei disoccupati dell'insieme delle Regioni meno sviluppate dell'UE) e grazie a un'allocazione aggiuntiva di 1,5 miliardi di euro per le Regioni meno sviluppate, di cui 500

milioni destinati alle aree interne (aree non urbane). Tale risultato positivo è stato raggiunto senza ridurre le allocazioni per le Regioni più sviluppate che beneficeranno di risorse nettamente superiori a quelle ottenute nel corrente ciclo di programmazione: da circa 5 miliardi, a prezzi 2011, previsti per questa categoria di Regioni per il periodo 2007-2013 a circa 7 miliardi a prezzi 2011 per il periodo 2014-2020. Ciò è avvenuto per effetto dell'inclusione nel metodo di calcolo di indicatori relativi al soddisfacimento dei target di Europa 2020 rispetto ai quali le Regioni italiane più sviluppate mostrano distanze maggiori dalla media delle Regioni più sviluppate dell'UE (in particolare, con riferimento al tasso di abbandono scolastico precoce e alla percentuale di popolazione con titolo di studio di livello terziario).

L'Italia ha anche sostenuto l'adozione di provvedimenti concreti a sostegno dell'occupazione giovanile, appoggiando l'inclusione nel Quadro finanziario della Iniziativa per l'occupazione giovanile (*Youth in Employment Initiative – YEI*), incardinata nella politica di coesione.

Con riferimento ai testi regolamentari, nel corso del 2013, durante i semestri di Presidenza irlandese e lituana, il negoziato ha riguardato il confronto con il Parlamento europeo, nell'ambito della procedura di decisione ordinaria prevista per l'adozione di tali regolamenti. Tra gli elementi innovativi del pacchetto regolamentare che l'Italia ha sostenuto nel corso del negoziato si segnalano: l'adozione del Codice di condotta del partenariato; il sostegno all'integrazione delle politiche e dei fondi attraverso l'adozione di un unico Quadro strategico comunitario per tutti i Fondi a finalità strutturale e la possibilità di prevedere programmi plurifondo; l'individuazione e il disegno di strumenti dedicati allo sviluppo territoriale; una più accurata definizione della struttura dell'Accordo di partenariato e dei Programmi, in linea con una politica di coesione maggiormente orientata ai risultati; l'introduzione delle condizionalità ex-ante, cioè di quel complesso di strumenti normativi, regolatori, di orientamento strategico che debbono essere disponibili fin dall'avvio della programmazione, al fine di assicurare l'efficacia degli investimenti; una più chiara definizione del meccanismo di misurazione dell'efficienza di attuazione dei programmi (*performance framework*). È, al contrario, non del tutto soddisfacente l'esito del negoziato per quanto riguarda l'introduzione di condizionalità macroeconomiche, che legano la disponibilità e l'utilizzo dei Fondi al rispetto, da parte dello Stato membro, dei vincoli di stabilità finanziaria adottati nell'ambito Semestre europeo. Pur nella ferma convinzione della necessità di assicurare che la programmazione dei Fondi si iscriva in un quadro di sana gestione dei bilanci pubblici, l'Italia ha chiesto una più accurata riflessione sui meccanismi concreti di attuazione del principio di condizionalità macroeconomica, al fine di garantire trasparenza ed equità di trattamento e allo scopo di non mettere a rischio la certezza degli investimenti di medio-lungo termine sostenuti dalla politica di coesione. La posizione italiana non è stata appoggiata dagli altri Stati membri, ma nel corso dell'attuazione della programmazione è probabile che, nel caso di

concreta applicazione del meccanismo previsto, emerga con maggiore evidenza la portata delle questioni che l'Italia ha posto.

Nel corso del 2013 è stato avviato anche il dialogo strategico tra Commissione e Stati membri sulla preparazione dei nuovi strumenti di programmazione: Accordo di partenariato e Programmi operativi, con la presentazione, da parte della Commissione europea, a fine 2012, di un documento di posizione per ciascuno Stato membro, pubblicato sulla pagina internet della Commissione dedicata alla politica regionale. L'Italia ha sottoposto a un primo esame tecnico della Commissione alcune sezioni dell'Accordo di partenariato nel mese di aprile 2013, dopo avere definito l'impianto metodologico della nuova programmazione e dopo un'ampia consultazione con il partenariato istituzionale ed economico-sociale. Il documento ha individuato risultati attesi e azioni concrete da perseguire, coerenti con i bisogni di sviluppo dei territori italiani in ciascuno ambito di intervento dei fondi. Il confronto partenariale e l'affinamento del documento è proseguito nei mesi successivi. Il 9 dicembre 2013 è stata trasmessa alla Commissione europea una versione avanzata dell'Accordo di partenariato, avviando così il negoziato informale, in attesa della trasmissione ufficiale del documento che dovrà avvenire entro aprile 2014. I programmi operativi dovranno essere presentati contestualmente all'invio dell'Accordo o, al massimo, entro i tre mesi successivi.

Per quanto concerne il bilancio europeo, il Governo ha contribuito in maniera decisiva al raggiungimento, nel mese di febbraio, di un accordo politico al Consiglio Europeo sulle prospettive finanziarie per il 2014-2020. A luglio, il Consiglio ha approvato un aumento di 7,3 miliardi per il bilancio 2013, per fare fronte alle esigenze di pagamenti.

Infine, nel mese di novembre il Consiglio e il Parlamento europeo hanno raggiunto un accordo sul bilancio annuale 2014 e su alcune modifiche al bilancio 2013, rendendo possibile un compromesso tra le due istituzioni sul quadro finanziario pluriennale 2014-2020. Il relativo regolamento (11791/7/13) prevede una spesa di 960 miliardi di euro in impegni e 908 miliardi in pagamenti per i prossimi sette anni, con una lieve diminuzione rispetto al periodo precedente.

Particolare attenzione merita l'attività svolta sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma dell'Unione per il sostegno di attività specifiche nel campo dell'informativa finanziaria e della revisione contabile per il periodo 2014-2020. Tale proposta di regolamento è finalizzata a finanziare un programma comunitario a sostegno di attività specifiche nel campo dei servizi finanziari, dell'informativa di bilancio e della revisione contabile.

In particolare, il programma di sostegno contenuto nella proposta di regolamento destinerebbe, per il periodo 2014-2020, un ammontare complessivo di 58,01 milioni di euro, provenienti dalle risorse del bilancio dell'Unione Europea relativo allo stesso periodo, allo scopo di finanziare le

seguenti organizzazioni: (i) la *IFRS foundation*, (ii) l'*European financial reporting advisory group* (EFRAG) e (iii) il *Public interest oversight board* (PIOB).

Le finalità del programma di finanziamento consistono nell'assicurare che i citati organismi, godendo di adeguate risorse finanziarie, possano svolgere le proprie funzioni in modo efficiente e trasparente, realizzando la propria attività liberi da possibili condizionamenti esterni che potrebbero derivare dal loro totale finanziamento ad opera di soggetti e istituzioni private.

Nel corso del 2013 è stato raggiunto un accordo in Consiglio su un testo di compromesso; si auspica, perciò, la finalizzazione dell'iter legislativo in tempi brevi.

Significativo, inoltre, il contributo alla trattazione della proposta della Commissione di modifica del regolamento n. 1150/00, in materia di risorse proprie. Ciò con riguardo alla rivisitazione dell'articolo 11, che fissa le modalità di calcolo degli interessi dovuti dagli Stati in caso di ritardo nella messa a disposizione delle 'risorse proprie'. Di tale attività si è occupato il Gruppo Risorse Proprie presso il Consiglio UE; in tale contesto l'Italia ha proposto, insieme alla Germania, di introdurre una soglia percentuale massima oltre la quale gli interessi non sono dovuti. L'Italia ha rappresentato come la revisione del principio di responsabilità contabile nei confronti degli interessi finanziari dell'Unione, sia dettata dalla necessità di salvaguardare l'efficacia di tutte le attività prodromiche all'individuazione e alla repressione dei fenomeni illeciti. Tale responsabilità è individuata a carico degli Stati membri che, in presenza di indagini o di procedimenti penali per sospette frodi o irregolarità connesse ad importazioni di merci, al fine di tutelare l'efficacia delle indagini, pongano la notifica del debito doganale solo a conclusione delle attività investigative. Allo stato attuale, la Commissione continua a sostenere l'imputabilità nei confronti degli Stati membri della responsabilità in questione.

Infine, per quanto riguarda la Politica agricola comune (PAC), è stato raggiunto un risultato particolarmente positivo, soprattutto se si considera la proposta iniziale della Commissione e la successiva proposta del Presidente del Consiglio Europeo presentata al vertice dei Capi di Stato e di Governo del novembre 2012. Malgrado in sede negoziale non sia stato possibile rivedere il criterio della superficie quale unico elemento per la ripartizione tra gli Stati membri dei fondi destinati ai pagamenti diretti, il Governo ha ottenuto un'importante compensazione sul secondo pilastro dedicato allo sviluppo rurale. L'Italia ha così potuto recuperare buona parte delle perdite inizialmente paventate (cfr. il Doc. XVIII n. 56 approvato dalle Commissioni riunite V e XIV della Camera dei deputati il 28 marzo 2012). L'allungamento del periodo di convergenza dei pagamenti diretti tra Stati membri, passato da quattro a sei anni, ha permesso poi un ulteriore recupero di fondi sulle risorse del primo pilastro (si veda Doc. XVIII n. 154 recante la risoluzione della 9<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato della Repubblica approvata il 18 aprile 2012). L'Italia manterrà, pertanto, nel periodo 2014-2020, un valore medio dei pagamenti diretti superiore di quasi il 45 per

cento rispetto alla media europea. Per quanto riguarda il secondo pilastro della PAC, il Governo ha ottenuto un'assegnazione di risorse superiore alla programmazione 2007-2013, passando da una dotazione di 8,9 miliardi di euro (pari al 9,25 per cento delle risorse totali) per la programmazione 2007-2013 a un'assegnazione di 10,4 miliardi di euro (10,88 per cento per il 2014-2020, nonostante la riduzione complessiva delle risorse passate da 96,2 a 95,6 miliardi di euro e l'aumento del numero di Paesi membri.

## **2.6 Attuazione della Politica di coesione nel 2013**

### **2.6.1 Attuazione finanziaria dei fondi strutturali**

In continuità con le azioni di accelerazione dell'attuazione finanziaria dei fondi strutturali avviate con la delibera CIPE 1/2011 e con il varo del Piano di Azione Coesione, sono state adottate ulteriori misure per evitare il rischio di disimpegno automatico delle risorse, in accordo con le Regioni, le Amministrazioni centrali interessate e il partenariato economico e sociale. Tali misure hanno previsto, a partire dal 2012, la fissazione di *target* anticipati di spesa da certificare alla Commissione europea al 31 maggio e al 31 ottobre, contemplando, per i Programmi che non avessero raggiunto tali *target*, sanzioni nella forma di riprogrammazione delle risorse, ovvero di riduzione del cofinanziamento nazionale in favore di azioni coerenti con quelle definite dal Piano di Azione Coesione. Durante il 2013, i *target* sono stati oggetto di una revisione che ha portato, da un lato, all'estensione del meccanismo all'anno 2015, dall'altro, all'innalzamento del livello dei *target* da raggiungere alla fine del 2013, allo scopo di evitare un'insostenibile concentrazione delle spese da realizzare e certificare negli anni finali dell'attuale ciclo di programmazione, in coincidenza con l'avvio del nuovo ciclo.

Al 31 dicembre 2013 nessuno dei 52 programmi degli Obiettivi Convergenza e Competitività (28 finanziati dal FESR, 24 dal FSE) è incorso nell'applicazione delle sanzioni previste dalla regola comunitaria del disimpegno automatico (il Programma operativo interregionale attrattori culturali non ha invece raggiunto il *target* nazionale). Il raggiungimento dei *target* di certificazione e la riduzione del cofinanziamento nazionale a favore di azioni previste nel Piano di Azione Coesione, dalla prima alla quarta fase, hanno permesso l'integrale utilizzo delle risorse comunitarie in scadenza al 31 dicembre 2013.

I dati di certificazione al 31 dicembre 2013 (cfr. Tabella 1.1) mostrano che l'Italia ha complessivamente richiesto alla Commissione europea il 52,7 per cento del totale delle risorse assegnate per il periodo di programmazione 2007-2013 (pari a 47,7 miliardi di euro), registrando a livello nazionale un incremento di 18,6 punti percentuali rispetto al 31 dicembre 2012. L'avanzamento è più accentuato per i Programmi dell'Obiettivo Competitività rispetto a quelli dell'Obiettivo

Convergenza, che hanno raggiunto, rispettivamente, un livello di spesa pari al 62,2 per cento delle risorse totali contro il 48,3 per cento. In quest'ultimo caso, si rileva una maggiore intensità di attuazione dei Programmi cofinanziati dal FSE rispetto a quelli cofinanziati dal FESR. Le differenze nell'avanzamento finanziario sono frutto, da un lato, della maggiore complessità della programmazione e dell'attuazione connessa al volume delle risorse in gioco (dotazioni di gran lunga maggiori nell'Obiettivo Convergenza), dall'altro, della presenza di progetti di grandi dimensioni finanziarie. A livello nazionale i Programmi cofinanziati dal FSE hanno raggiunto un livello di certificazione delle spese più alto di quelli cofinanziati dal FESR principalmente perché i primi attuano progetti di portata finanziaria più limitata e di minore complessità procedurale.

**Tabella n. 1.1 – QSN 2007-2013. Programmazione comunitaria esecuzione del bilancio al 31 dicembre 2013: stato di avanzamento.**

Obiettivo/ Fondo	Spesa totale certificata					
	31 maggio 2013		31 ottobre 2013		31 dicembre 2013	
	Valore assoluto (MEuro)	% su totale risorse	Valore assoluto (MEuro)	% su totale risorse	Valore assoluto (MEuro)	% su totale risorse
<b>CONV</b>	<b>12.195,6</b>	<b>37,5</b>	<b>14.054,5</b>	<b>43,2</b>	<b>15.707,0</b>	<b>48,3</b>
FESR	9.108,1	35,4	10.433,2	40,5	11.740,7	45,6
FSE	3.087,5	45,3	3.621,3	53,1	3.966,3	58,2
<b>CRO</b>	<b>7.590,7</b>	<b>50,0</b>	<b>8.638,5</b>	<b>56,8</b>	<b>9.450,7</b>	<b>62,2</b>
FESR	3.613,4	47,3	4.028,2	52,7	4.621,1	60,5
FSE	3.977,3	52,6	4.610,3	61,0	4.829,6	63,9
<b>Italia</b>	<b>19.786,4</b>	<b>41,4</b>	<b>22.693,0</b>	<b>47,5</b>	<b>25.157,8</b>	<b>52,7</b>
FESR	12.721,5	38,1	14.461,4	43,3	16.361,8	49,0
FSE	7.064,8	49,1	8.231,6	57,3	8.796,0	61,2

Fonte: elaborazioni DPS-DGPRUC su dati MEF-RGS-IGRUE (Monit) e Commissione europea (SFC2007).

## 2.6.2 Risultati raggiunti dalla politica di coesione nel 2013 per temi prioritari di intervento

Si illustrano di seguito i principali risultati conseguiti per i temi prioritari di intervento previsti dalla programmazione comunitaria all'interno del Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013.

Gli interventi del tema **'Ricerca e sviluppo tecnologico, innovazione e imprenditorialità'** mirano a potenziare le infrastrutture di ricerca e il trasferimento tecnologico, a promuovere la ricerca e l'innovazione nelle imprese, nonché a sostenere gli interventi di alta formazione collegati. Il Programma Nazionale **'Ricerca e Competitività'**, attivo nelle quattro regioni dell'Obiettivo Convergenza, ha messo in campo gli interventi finanziariamente più rilevanti, quali il finanziamento della ricerca industriale e il potenziamento dei Cluster Tecnologici Nazionali. Sono state poi avviate azioni a favore delle *start-up*