

2.2 Aiuti di Stato

In considerazione delle nuove disposizioni europee intervenute nell'ambito del processo di modernizzazione conclusosi nel 2014, il Governo ha posto in essere diverse azioni volte a rendere più efficiente il controllo degli aiuti di Stato. Di seguito si segnalano le attività più significative:

Nozione aiuti di Stato

Nel corso del 2015 sono proseguite le consultazioni degli Stati Membri, da parte della Commissione, su alcuni caratteri specifici concernenti la nozione di aiuto di Stato. Tra i più rilevanti, si segnala l'aspetto riguardante la presenza di aiuti di Stato nel finanziamento pubblico di infrastrutture. Tali consultazioni hanno assunto particolare importanza, anche in quanto attività propedeutica all'emanazione della Comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato, sebbene ad oggi i lavori della Commissione non siano ultimati. La Comunicazione, infatti, è ancora allo stato di bozza e potrebbe essere adottata presumibilmente nel secondo semestre del 2016. In virtù dell'incessante azione di sensibilizzazione e di informazione esercitata dal Governo, la Commissione ha manifestato la propria disponibilità a rivedere alcuni suoi orientamenti che, se adottati, potrebbero risultare di difficile applicazione. A tal fine il Governo ha promosso l'avvio di un ampio dibattito inter-istituzionale, sia a livello centrale che territoriale, che ha fatto scaturire, per alcuni settori di rilevante importanza per il Paese, la costituzione di appositi Tavoli di coordinamento: tra questi si segnala il Tavolo istituito nell'ambito della PCM-DPE, al fine di predisporre delle linee guida alla cultura. Agli esiti dei lavori concordati e sulla base delle analisi già condivise dalle Regioni, è stata redatta una bozza di documento con la quale si intende agevolare l'analisi della natura di aiuto dei finanziamenti in materia di cultura. Nel novembre 2015, ai fini dell'ottenimento di una visione unitaria nazionale, il documento è stato inviato in consultazione a tutti i soggetti pubblici coinvolti, a seguito della quale il Governo avvierà un confronto con la Commissione.

Aiuti di Stato agli Aeroporti

Nel quadro delle nuove regole in materia di aiuti di Stato agli aeroporti ed alle compagnie aeree fissate nel febbraio 2014 dalla Commissione europea con l'adozione dei nuovi orientamenti, il Governo ha costituito un Gruppo di lavoro, con l'obiettivo di predisporre una bozza di regime quadro nazionale per la disciplina di tali aiuti da notificare alla Commissione europea ai sensi dell'art. 108.3 del TFUE. L'intendimento è quello di semplificare ed accelerare l'attuazione di misure di aiuto: il tutto a tutela della concreta fruibilità del diritto alla mobilità e a garanzia dello sviluppo regionale. La Commissione ha manifestato la disponibilità a lavorare "a più stretto contatto" con l'Italia, con il proposito di arrivare a concretizzare in tempi brevi i lavori avviati.

Piattaforma interattiva ECN ET

Con riferimento alla piattaforma interattiva ECN ET - European Competition Network - Electronic Transmission, attiva presso la Commissione europea, ove sono pubblicati quesiti relativi alla modernizzazione degli aiuti di Stato, nel 2015 le Autorità italiane hanno comunicato l'attivazione di 9 utenze per l'accesso al sistema ECN-ET, al fine di poter formulare quesiti sull'interpretazione delle nuove norme in materia di aiuti di Stato, nonché l'attivazione di 5 utenze come "viewer". Tale lista sarà utilizzata dal 1°

febbraio 2016 nell'ambito del sistema Wiki che sostituisce il Sistema ECN ET. Il nuovo Sistema consisterà in una community virtuale di esperti che, attraverso questo portale, potranno fornire risposta alle domande.

Relazione sulle compensazioni per oneri di servizio pubblico nei SIEG

Al fine di ottemperare alle disposizioni europee entro i termini previsti dalla norma, in data 5 novembre 2015 è stato adottato il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in attuazione dell'articolo 45-bis, introdotto dall'articolo 15 della legge 29 luglio 2015, n. 115, concernente le modalità attuative per la predisposizione delle relazioni periodiche da trasmettere alla Commissione europea in materia di servizi di interesse economico generale.

Sulla base del predetto decreto, per il 2016, le relazioni biennali relative alle compensazioni concesse a livello statale, regionale, provinciale e comunale, soggette alla previa notifica alla Commissione europea e in regime di esenzione devono essere riferite al periodo compreso tra il 1° gennaio 2014 e il 31 dicembre 2015 e dovranno essere compilate, entro la tempistica indicata nel decreto in argomento, ovviamente sempre in conformità al modello definito dalla Commissione Europea.

2.3 Tutela dei consumatori

Nel corso del 2015, il Governo ha seguito i lavori di preparazione a livello europeo della proposta di revisione del Regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori, che sarà sottoposta al Consiglio presumibilmente nel corso del primo semestre 2016. Particolarmente attivo è stato il ruolo dell'Italia nel tentativo di finalizzare il procedimento europeo per l'adozione del cosiddetto pacchetto sicurezza/sorveglianza di cui fanno parte la proposta di Regolamento sulla sorveglianza del mercato, e la proposta di Regolamento sulla sicurezza dei prodotti. I negoziati sono però in fase di stallo a causa del mancato accordo tra gli Stati membri sull'art 7 del Regolamento sicurezza ossia l'obbligatorietà dell'indicazione di origine sui prodotti non agricoli, c.d. "Made in".

Il 18 ottobre 2015 è entrato in vigore Il Regolamento di esecuzione (UE) 1850/2015 della Commissione del 13 ottobre 2015 recante modalità di applicazione del Regolamento (CE) n. 1007/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio sul commercio dei prodotti derivati dalla foca. Il Governo, in linea con le posizioni espresse nella risoluzione della 13ª Commissione Senato, doc. XVIII n. 9029/04/2015, ha seguito i lavori preparatori del regolamento.

In base alle disposizioni UE gli Stati membri sono tenuti ad individuare le autorità competenti (non risulta ancora nessuna determinazione in materia).

Una importante novità registrata nel 2015, concerne la ripresa dei lavori sulla piattaforma destinata a raccogliere l'eredità delle banche dati CIRCA, specifiche per prodotti. Si tratta di un sistema ancora in evoluzione utilizzato per segnalare prodotti non conformi che comunque non devono avere un trattamento rapido della notizia in quanto, seppur non conformi, non sono pericolosi. La banca dati detenuta da alcuni Stati membri e acquistata dagli Uffici comunitari, dovrà essere gestita da ciascuno Stato Membro.

Con l'approvazione da parte del Parlamento europeo (ottobre 2015), si è concluso l'iter legislativo della proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici assistiti (cd. Direttiva "Viaggi tutto compreso"). I

cambiamenti del mercato e la crescente tendenza a prenotare viaggi online hanno reso necessario aggiornare ed adattare la vecchia Direttiva, risalente al 1990. La Direttiva estende le tutele previste per i pacchetti turistici tradizionali anche ai “servizi turistici combinati” che si hanno quando il consumatore acquista tramite internet e autonomamente servizi di viaggio diversi (ad es. volo, hotel, noleggio auto, escursioni, ecc.) offerti da uno stesso soggetto o da soggetti diversi ma in partnership tra di loro, e paga il tutto con un’unica transazione. Il testo approvato rafforza le tutele a vantaggio dei viaggiatori, anche informandoli più esaurientemente dei propri diritti. Si prevedono disposizioni in materia di annullamento del contratto e di rimborso di quanto versato, in caso di aumento sopravvenuto del prezzo del pacchetto, oltre una certa soglia, o di avvenimenti non prevedibili che dovessero interessare il luogo di destinazione. La Direttiva dovrà essere recepita entro il 1° gennaio 2018.

Per quanto riguarda la fase discendente, è stato completato l’iter di recepimento della Direttiva sui metodi alternativi di risoluzione delle controversie per i consumatori (ADR – *Alternative Dispute Resolution*) e del connesso Regolamento sulle controversie on line. La nuova direttiva garantirà la disponibilità di organismi ADR per trattare le controversie contrattuali dei consumatori connesse alla vendita di beni e alla fornitura di servizi da parte di professionisti. Il nuovo Regolamento, invece, consentirà ai consumatori e ai professionisti di accedere direttamente ad una piattaforma online che li aiuterà a risolvere le controversie contrattuali connesse a operazioni transfrontaliere online.

Il recepimento della Direttiva sull’ADR ha anche rappresentato l’occasione per dare attuazione all’art. 141 del Codice del consumo e dunque un riconoscimento normativo al modello della conciliazioni paritetiche (metodi di risoluzione extragiudiziale delle controversie, nate dalla prassi delle associazioni di consumatori che consente, previa stipula di appositi protocolli di intesa tra associazioni ed imprese, alle parti del rapporto di consumo - consumatore e azienda, tramite i propri rappresentanti – di confrontarsi al fine di trovare una soluzione condivisa, rapida ed economica), ciò anche alla luce dell’obbligo di predisposizione dell’elenco degli organismi ADR, contenuto all’art. 20.

Con specifico riferimento alla sanità pubblica, il Governo italiano ha svolto una complessa azione a livello internazionale.

Durante il semestre italiano di presidenza dell’UE, il nostro Paese aveva assunto una serie di impegni formalizzati a livello di Consiglio, con compiti di monitoraggio e di coordinamento delle politiche socio-sanitarie in UE. A partire dalla nozione di innovazione, venivano forniti alcuni indirizzi che valorizzavano lo sforzo di modernizzare la sanità europea garantendo un accesso equo e universale a servizi sanitari di elevata qualità tecnologica, sicuri ed economicamente sostenibili.

Su tali basi l’Italia si è impegnata, pur non essendo state formulate a nostro carico “Country Specific Recommendations (CSR)”, a proseguire sulla strada di un coerente Programma Nazionale di Riforma, presentato dall’Italia alla fine di aprile 2015, con alcuni aspetti sanitari di rilievo. Le azioni fondamentali individuate, in una cornice di equilibrio tra qualità e sostenibilità del Sistema Sanitario Nazionale (SSN), sono state:

- ripensamento del Servizio sanitario in un’ottica di sostenibilità ed efficacia, attraverso la stesura del nuovo Piano nazionale di prevenzione 2014/18;
- Patto per la Salute per il triennio 2014-2016 (D.L. n. 78/2015 “Enti Locali” – D.M 70/2015), con una razionalizzazione dei processi di spesa e della rete ospedaliera centrale e regionale, che garantisca l’equilibrio tra il sistema delle prestazioni e quello dei finanziamenti;

- ridisegno del perimetro dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), al fine di modulare le prestazioni assistenziali alle innovazioni cliniche e tecnologiche verificatesi negli ultimi anni;
- revisione del sistema di remunerazione delle prestazioni sanitarie e dei servizi migliori, attraverso una puntuale azione di riforma delle cure primarie, in vista del perseguimento dell'efficienza, economicità e qualità dei servizi sanitari;
- legge-cornice sull'autismo–agosto 2015, strumento normativo destinato a tutelare salute e benessere sociale delle persone con disturbi dello spettro autistico.

In linea sia con le Comunicazioni COM(2015) 215 e 216, e con il relativo atto di indirizzo parlamentare, anche nel settore delle politiche della salute si è tenuto conto dei principi della strategia della “better regulation” in tutti i casi di recepimento degli atti dell'Unione Europea e, a corredo dei testi normativi, sono state presentate le relazioni sull'analisi di impatto (AIR) e sull'analisi tecnico normativa (ATN).

CAPITOLO 3

FISCALITÀ E UNIONE DOGANALE

3.1 Fiscalità diretta

La consuntivazione dell'attività in materia di fiscalità diretta dell'anno 2015 è fortemente legata all'attuazione del programma di lavoro contenuto nella road map lanciata sotto Presidenza italiana e perfezionata sotto Presidenza lettone con la quale viene instaurato un collegamento tra i lavori OCSE in materia di BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) e le corrispondenti tematiche a livello comunitario trattate all'interno dei provvedimenti legislativi e di soft law, allo scopo di analizzare le specificità del contesto UE e le possibili lacune del quadro giuridico esistente che facilitano fenomeni di erosione delle basi imponibili.

Uno dei dossier europei principalmente coinvolti nell'esercizio sopra menzionato è quello relativo alla proposta di Direttiva relativa a una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (CCCTB) adottata dalla Commissione Europea il 16 marzo 2011.

Tale proposta intende rimuovere alcuni ostacoli fiscali che impediscono la crescita del mercato comune, quali l'esistenza nell'Unione di 28 regimi fiscali diversi cui devono adeguarsi le società che operano nel mercato unico, che comportano: costi amministrativi, rischi di doppia imposizione internazionale, opportunità di pianificazione fiscale da parte delle società.

La discussione della Presidenza lettone e lussemburghese si è concentrata sui c.d. aspetti internazionali della proposta, introducendo in tale ambito un collegamento con le corrispondenti tematiche di fenomeni di erosione di base imponibile e spostamento artificiale dei profitti affrontate in sede OCSE.

Infine, è proseguita la discussione sulla direttiva interessi e canoni 2003/49/CE riavviata sotto Presidenza italiana, in merito alla quale è stato discusso dell'inserimento di una clausola anti-abuso sul modello di quella approvata per la Direttiva madre-figlia nel 2014, nonché dell'introduzione di una clausola sul livello di tassazione minimo effettivo tra le condizioni per poter fruire dei benefici della Direttiva. La clausola sul livello di tassazione minima effettiva mira ad assicurare che gli interessi e le royalties subiscano un'adeguata forma di tassazione in almeno uno degli Stati membri coinvolti nell'operazione di pagamento.

Sul piano degli atti c.d. di soft law, è stata raggiunta un'intesa nell'ambito del Sottogruppo del Gruppo del Codice di Condotta sulla formulazione delle guidance per evitare la doppia tassazione in caso di stabili organizzazioni ibride all'interno dell'Unione Europea e tra entità ibride allorché nell'esercizio volto a contrastare il disallineamento ibrido viene coinvolto un Paese terzo.

Abrogazione delle "direttive risparmio"

Con la Direttiva 2015/60/UE, la direttiva 2003/48/CE, in materia di tassazione dei redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi – e la successiva direttiva 2014/48/UE del Consiglio del 24 marzo 2014, intervenuta a modifica della prima – sono state abrogate dal Consiglio ECOFIN del 10 novembre 2015.

Si tratta di un atto dovuto, conseguente all'approvazione della direttiva 2014/107/UE ("DAC2") che aveva regolato in maniera olistica la cooperazione amministrativa e in particolare sui redditi finanziari.

L'atto di abrogazione contiene alcune norme transitorie necessarie per evitare soluzioni di continuità del flusso delle informazioni nel passaggio da un regime a un altro.

In linea con la risoluzione parlamentare della 6ª Commissione Senato (doc. XVIII n.95 del 02/07/2015), il Governo ha valutato, nel prosieguo dell'iter, l'eventuale ulteriore coordinamento con la disciplina introdotta dalla proposta di direttiva n. 135(che modifica la Direttiva 2011/16/UE per quanto riguarda lo scambio automatico obbligatorio di informazioni nel settore fiscale), per le parti disciplinate dalle norme ancora efficaci (sebbene esso riguardi piuttosto la Direttiva 2014/107/UE).

Recepimento della "DAC2"

La trasposizione della Direttiva 2014/107/UE, che incorpora il nuovo standard globale in materia di scambio automatico di informazioni (CRS) nella legislazione comunitaria, ha seguito un percorso in due fasi:

La normativa primaria è la legge 18 giugno 2015, n. 95 che definisce il quadro generale degli intermediari coinvolti e degli obblighi strumentali (es. adeguata verifica, reporting, acquisizione e conservazione della documentazione) necessari per il funzionamento delle diverse iniziative di scambio automatico.

La normativa secondaria per la DAC2 (valida anche ai fini CRS) si concretizza invece in un Decreto Ministeriale di attuazione che disciplina in dettaglio l'ambito soggettivo («istituzioni finanziarie»), oggettivo («conti finanziari») e procedurale («*due diligence*» e «*reporting*»), a cui dovranno seguire i necessari Provvedimenti dell'Agenzia per i tracciati e le istruzioni operative

Accordi negoziali paesi terzi europei sullo scambio automatico di informazioni

Su mandato del Consiglio UE, e successivamente all'adozione della Direttiva 2014/107/UE (recante modifica alla Direttiva 2011/16/UE relativa alla cooperazione amministrativa in campo fiscale), la Commissione europea ha firmato accordi sullo scambio automatico di informazioni basati sul CRS con i seguenti paesi: Liechtenstein (29 ottobre), San Marino (8 dicembre) e Svizzera (27 maggio). Sono state inoltre poste in essere le attività propedeutiche alla firma di analoghi accordi con Andorra e Principato di Monaco.

Tali accordi consentiranno lo scambio di informazioni tra tali Paesi terzi e tutti gli Stati membri dell'UE di informazioni, incentrandosi, ma non esclusivamente, sullo scambio automatico di informazioni finanziarie a fini fiscali (nuovo standard).

3.2 Fiscalità indiretta

Nell'ambito delle discussioni sul trattamento fiscale dell'economia digitale, la Commissione ha iniziato una valutazione del funzionamento del Mini Sportello Unico (MOSS - *Mini One stop Shop*). Lo scopo di questa valutazione è di identificare le possibili opzioni per la modernizzazione del sistema IVA per l'e-Commerce transfrontaliero, tese, in particolare, a: estendere il regime MOSS - cioè a dire quel regime di tassazione opzionale introdotto dalle nuove regole europee come misura di semplificazione connessa alla modifica del luogo di tassazione Iva, applicabile ai servizi di

telecomunicazione e di teleradiodiffusione nonché ai servizi elettronici a favore di consumatori finali europei - attraverso l'introduzione dello Sportello Unico generalizzato *One-Stop-Shop*; attivare un'azione comune di semplificazione a livello UE per aiutare le piccole start-up dell'e-commerce; individuare modalità di controllo uniformi tra cui un audit unico, ai fini IVA, delle imprese che effettuano e-commerce transfrontaliero; rimuovere l'esenzione IVA per le piccole spedizioni da fornitori di paesi terzi. Alcuni di tali temi sono stati richiamati al seminario *Fiscalis* tenutosi a Dublino ad inizio settembre, ove è stato approfondito lo studio degli "Aspetti dell'IVA transfrontalieri nell'e-Commerce - Opzioni per la modernizzazione".

Nel 2015 si sono conclusi i lavori all'interno del gruppo di progetto a partecipazione ristretta denominato "E-commerce control", costituito dalla Commissione. Al riguardo, si evidenzia che una delle opzioni finora allo studio da parte dell'OCSE all'interno del citato piano d'azione BEPS, è rappresentata dall'applicazione di una ritenuta alla fonte sulle transazioni digitali. In sostanza, si tratta di una ritenuta alla fonte ai pagamenti effettuati da soggetti residenti in un Paese, all'atto dell'acquisto di prodotti o servizi digitali presso un e-commerce provider estero.

Nell'ambito dell'EU VAT Forum, in particolare, si è conclusa la prima fase di sperimentazione di un ruling IVA transnazionale, in merito al quale l'Italia sta valutando di aderire.

Nel 2015 sono proseguiti anche i lavori tecnici presso il Gruppo Questioni Fiscali del Consiglio dell'Unione europea sulla proposta di direttiva sul trattamento dei *vouchers*. La proposta, accolta con favore dalla maggioranza degli Stati membri, è stata osteggiata da alcune delegazioni, favorevoli ad un'applicazione generalizzata della normativa. È stata, invece, ritirata dalla Commissione, a causa del suo snaturamento, la proposta di direttiva relativa alla dichiarazione IVA standard, benché tale proposta avrebbe consentito di ridurre gli oneri amministrativi delle imprese, agevolare la tax compliance degli operatori economici e rendere più efficienti le amministrazioni fiscali dell'UE.

In materia di accise, è stata ritirata dalla nuova Commissione la proposta di revisione della Direttiva 2003/96/CE, che era tesa a ristrutturare il quadro della tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità.

Nel corso del 2015 sono continuati i lavori, finalizzati all'attuazione, all'interno dell'UE, del Protocollo per eliminare il commercio illecito dei prodotti del tabacco, ex articolo 15 della Convenzione quadro sul controllo del tabacco (FCTC), dell'Organizzazione Mondiale della Salute (OMD-WHO). Inoltre, si evidenzia che la Commissione, ha iniziato ad esplorare, nel corso delle riunioni del Gruppo Esperti Tassazione Indiretta (ITEG) a marzo e ad ottobre 2015, il tema della tassazione delle sigarette elettroniche e simili, recentemente normato dalla direttiva 2014/40/UE. Una consultazione pubblica è poi stata avviata dalla Commissione Europea con riguardo al settore della tassazione delle bevande alcoliche.

Nel corso dell'anno sono proseguite le discussioni inerenti la proposta di direttiva che attua una cooperazione rafforzata, tra undici Stati membri, nel settore dell'imposta sulle transazioni finanziarie (FTT) e che mira 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 ECOFIN del 9 novembre e 8 dicembre hanno palesato i primi passi verso una convergenza delle posizioni degli Stati cooperanti, individuando un orientamento di massima sul principio di territorialità per la tassazione delle azioni, quale combinazione del principio di residenza e di emissione applicato solo alle azioni degli Stati cooperanti (con una clausola di revisione che preveda la possibile estensione del campo di applicazione). Per quanto concerne le azioni, c'è convergenza nel far rientrare nell'ambito dell'imposta ogni tipologia di

prodotto e tassare le chain transactions; in queste ultime operazioni sarebbe esentato solo l'agente che agisce da intermediario tra il venditore e il compratore. Con riferimento ai prodotti derivati si registra un accordo sul fatto che l'imposta debba avere un'ampia base imponibile con aliquote basse, in modo da rendere minimo l'effetto delocalizzante. Per quanto concerne l'attività di c.d. market making, si opterebbe per un'esenzione limitata ai mercati azionari con titoli a bassissima liquidità, mentre nessuna esenzione dovrebbe essere prevista per il market making sui derivati.

In merito agli scambi IVA intracomunitari, il Governo è inserito nella rete di cooperazione permanente imperniata sugli Uffici centrali di collegamento (CLO - Central Liaison Office), istituiti nei Paesi UE. Inoltre, partecipa al network "Eurofisc" fornendo il proprio contributo e riscontro alle richieste di catalogazione delle società provenienti dagli altri Stati membri e segnalando le imprese sospettate di essere coinvolte in frodi carosello. Il governo, infine, partecipa al Gruppo di lavoro sulle frodi all'IVA nel settore degli autoveicoli, delle imbarcazioni e degli aeromobili. È inoltre parte attiva nei controlli multilaterali nonché partecipa in forma stabile al Programma comunitario "Fiscalis 2014-2020", nell'ambito del quale vengono effettuati scambi di funzionari, organizzati seminari sul recepimento normativo e costituiti specifici gruppi di lavoro.

3.3 Contrasto all'evasione fiscale internazionale

I lavori comunitari in materia di tassazione societaria, come sopra accennato, si sono caratterizzati per una stretta connessione con i lavori OCSE in materia di BEPS. In particolare, hanno assunto particolare rilevanza nella discussione comunitaria i rapporti finali dell'OCSE pubblicati nell'ottobre 2015 sull'Azione 2 (disallineamenti ibridi), l'Azione 3 (*Controlled Foreign Company-CFC*), l'Azione 4 (regole sulla limitazione degli interessi passivi), l'Azione 6 (regole anti-abuso) e l'azione 7 (definizione di stabile organizzazione). La Commissione ha annunciato, nel Piano di Azione adottato nel giugno 2015 finalizzato alla costruzione di un sistema di tassazione più equo ed efficiente, che è in fase di elaborazione una direttiva cd. "anti-BEPS" che verrà presentata a gennaio 2016, la quale terrà conto, oltre che dei citati rapporti finali dell'OCSE, della discussione finora tenuta nell'ambito del dossier CCCTB sui citati "aspetti internazionali", al fine di introdurre uno standard minimo di protezione volto a proteggere gli Stati Membri dall'insorgere dei fenomeni BEPS sia all'interno dell'Unione Europea che nei confronti dei Paesi Terzi.

A seguito dello scandalo "Luxleaks" il Consiglio dell'Unione Europea ha discusso una nuova proposta della Commissione (COM(2015) 135 final) sullo scambio automatico obbligatorio di informazioni nel settore fiscale, nell'ambito del pacchetto sulla trasparenza fiscale che la Commissione europea del 18 marzo 2015 (Direttiva sulla trasparenza dei *ruling* - "DAC3")

La nuova direttiva, adottata in via definitiva dall'ECOFIN dell'8 dicembre 2015, prevede l'obbligo tra tutti gli Stati membri di scambiarsi automaticamente informazioni sui *ruling* fiscali preventivi transfrontalieri nonché sugli accordi preventivi sui prezzi di trasferimento (APA). Lo scambio di informazioni riguarderebbe i *ruling* futuri, quelli cioè, emessi, modificati o prorogati dopo l'entrata in vigore della direttiva (1 gennaio 2017).

La nuova direttiva prevede inoltre anche grazie alle pressioni di Italia, Francia e Spagna che hanno svolto un ruolo decisivo nel negoziato - e tenuto conto della necessità di allineare sul punto l'approccio europeo a quello raggiunto in ambito OCSE - lo scambio retroattivo dei *ruling*, che funzionerà nel modo seguente:

- lo scambio dei ruling emanati, modificati o rinnovati tra il 1° gennaio 2012 e il 31 dicembre 2013, avverrà a condizione che essi siano ancora validi il 1° gennaio 2014
- lo scambio dei ruling emanati, modificati o rinnovati tra il 1° gennaio 2014 e il 31 dicembre 2016, avverrà indipendentemente dal fatto che siano o meno ancora validi

L'accordo sulla proposta ha rivestito particolare importanza, in quanto forme di cooperazione e trasparenza tra le amministrazioni fiscali più intense sono percepite dall'opinione pubblica come necessarie per un' incisiva azione di contrasto dei fenomeni BEPS. Particolare interesse per la trasparenza sui *ruling* è stato espresso dal neo-costituito Comitato speciale TAXE del Parlamento europeo.

In fase di negoziato, il Governo - in linea con quanto espresso dalla risoluzione della 6ª Commissione Senato (doc. XVIII n.95 del 02/07/2015) - ha prestato particolare attenzione :

- all'efficacia nel tempo del ruling oggetto di scambio automatico e all'opportunità di armonizzare la disciplina con quanto previsto nei singoli ordinamenti interni (con attenzione rispetto agli oneri amministrativi per la conservazione e tenuta delle informazioni oggetto di scambio). La disciplina è in armonia con la prassi amministrativa dell'Agenzia delle entrate e non è in contrasto con altri ordinamenti.
- all'armonizzazione della disciplina comunitaria con quanto stabilito in ambito OCSE (Azione 5 - progetto BEPS). Il risultato finale, ottenuto grazie anche al contributo italiano, va in questa direzione.
- all'adeguamento dell'entrata in vigore della Direttiva ai tempi negoziali . La nuova data del 1 gennaio 2017 appare congruo.

3.4 Unione doganale

Revisione del Regolamento (CE) n 515/97 relativo alla mutua assistenza tra le autorità amministrative degli Stati membri e alla collaborazione tra queste e la Commissione per assicurare la corretta applicazione delle normative doganale e agricola

Dopo l'accordo politico con il Parlamento europeo raggiunto già durante il Semestre di Presidenza italiano, l'atto, firmato da parte dei Presidenti del Parlamento e del Consiglio, è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea.

La modifica del Regolamento raggiunge il duplice obiettivo di rafforzamento dell'attività di contrasto alle frodi in ambito doganale e di supporto ad una moderna gestione informatica degli adempimenti, grazie all'utilizzo di strumenti telematici gestiti a livello centralizzato dall'OLAF, ma accessibili anche alle autorità competenti degli Stati membri.

Proposta di Direttiva sul quadro giuridico dell'Unione relativo alle infrazioni e alle sanzioni doganali - COM(2013)884

Il dibattito in materia di infrazioni doganali ha seguito, nel corso del 2015, il programma di lavoro adottato durante il semestre di Presidenza Italiana con il documento DS 1478/14, che ha privilegiato una discussione per non-papers piuttosto che per articolato. Nella seconda parte dell'anno, il lavoro ha subito rallentamenti a causa della

lettera, predisposta dal Regno Unito, inviata al Commissario Moscovici e confermata da molti altri Stati membri, nella quale i ministri delle Finanze non riconoscono l'esigenza di uniformare le sanzioni doganali nell'Unione europea e si richiede alla Commissione il ritiro della Proposta di Direttiva. Per questo motivo l'Italia ha promosso, insieme ad altri Stati membri, un'iniziativa a favore della prosecuzione dei lavori, pur rappresentando l'esigenza di modifica di alcune disposizioni presentate.

Infatti il raggiungimento di un certo grado di armonizzazione in materia di infrazioni e sanzioni doganali permetterebbe un trattamento più uniforme degli operatori economici all'interno dell'Unione Europea, in special modo in vista dell'adozione del Codice Doganale dell'Unione. La Commissione ha confermato di non accogliere la proposta di ritiro della Direttiva in esame.

Ravvicinamento legislazioni Stati membri per la riforma del sistema europeo sui marchi d'impresa

Il passaggio normativo di diretto interesse per le Amministrazioni doganali riguarda la tutela delle merci in transito ai fini della lotta alla contraffazione (articolo 9.5 della proposta di regolamento e art. 10. 5 della proposta di Direttiva). Il Governo ha partecipato attivamente al negoziato in ambito europeo ed ha presentato un Documento con proposte di modifica sia delle Bozze di Direttiva che di Regolamento. Si evidenzia che una gran parte degli accordi negoziali, tra cui il trattamento delle merci in transito, è stata raggiunta nel corso del Semestre di presidenza italiana, ed è stata quindi formalizzata all'inizio del 2015.

Il pacchetto legislativo UE per la riforma del marchio è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea il 23 dicembre 2015 (Direttiva) e il 24 dicembre 2015 (Regolamento).

Partecipazione alla formazione degli atti di delega, di esecuzione e transitori del Codice Doganale dell'Unione Europea – UCC (Reg. UE 952/2013)

Il Governo ha partecipato alle riunioni del Comitato Codice Doganale (CCD), nel quale è stato discusso l'Atto delegato, finalizzato dalla Commissione in data 28 luglio 2015 - e ha revisionato sotto il profilo linguistico la versione italiana. Rispetto all'adozione dell'atto delegato - avvenuta in data 21 ottobre 2015 - il Governo ha espresso voto favorevole, esprimendo riserva limitatamente alla mancanza delle norme procedurali previste dall'art. 181, par. 1, lett. b) del Reg. UE n. 952/2013. La Commissione ha considerato l'atto adottato nella formula del "no opinion": è mancato il requisito del 65% della popolazione a favore, ma non si è registrata neanche una maggioranza qualificata contro l'adozione. La Commissione è fermamente intenzionata a rispettare la tempistica di completa applicazione dell'UCC, nonostante l'opposizione di numerosi Stati Membri. Le questioni informatiche, sono state stralciate dal testo per essere inserite nell'Atto di delega sulle disposizioni transitorie (TDA). L'esame di tale atto nell'ambito del CCD è terminato nel mese di novembre ed è iniziata la consultazione inter-servizi della Commissione.

L'atto delegato con le disposizioni transitorie, è stato presentato al Parlamento Europeo ed al Consiglio a dicembre 2015 e permetterà di dare attuazione insieme ai menzionati atti di delega e di esecuzione, a partire dal 1° maggio 2016, al nuovo codice doganale.

Riforma della Governance dell'Unione Doganale.

La Commissione ha recepito le osservazioni degli Stati Membri sulla proposta di riforma, tra le quali quelle del Governo relative al Codice dell'Unione doganale e alla razionalizzazione dei gruppi, ed ha avviato la elaborazione di Blueprints di governance con una particolare attenzione al processo di adeguamento previsto dal nuovo Codice doganale (Reg.952/2013). Contemporaneamente, nel corso del 2015 è continuata la discussione sui nuovi modelli di governance tra le opzioni che erano state individuate durante la presidenza italiana.

La discussione si è focalizzata sul delineamento di un progetto pilota teso ad individuare il forum istituzionale ideale tra quelli esistenti per definire gli orientamenti strategici nel settore doganale, nonché predisporre un documento che rappresenti il Quadro Strategico di Politica Doganale (*Customs Strategic Policy Framework – CSPF*). Relativamente al forum, è stata condivisa l'idea dell'Italia dell'utilità di un innalzamento del livello politico di discussione delle tematiche doganali. Gli attuali due Trii di presidenza (Italia, Lettonia e Lussemburgo con Paesi Bassi, Repubblica slovacca e Malta) hanno quindi discusso, anche in sessioni informali, l'intero progetto pilota, incluso il CSPF.

È, inoltre, continuata l'attività di collaborazione e impulso alla prevenzione, all'accertamento e alla repressione delle violazioni doganali-comunitarie e nazionali, attraverso gli strumenti previsti dalla Convenzione c.d. "Napoli II". Al riguardo Il Governo, nelle more dell'emanazione del provvedimento ministeriale attuativo dell'Ufficio Centrale di Coordinamento, accoglie e inoltra direttamente le richieste da e per gli Organi collaterali esteri.

CAPITOLO 4

POLITICHE PER L'IMPRESA

4.1 Servizi di comunicazione elettronica, di radiodiffusione e postali

Nel 2015 si è registrato lo stato di avanzamento per l'implementazione della Direttiva 2014/61/CE sulle misure per la riduzione di costi di implementazione delle reti ad alta velocità. Altro tema dibattuto è stato quello relativo al rilascio delle autorizzazioni per i servizi mobili satellitari (MSS): in particolare, stante le notevoli difficoltà per lo sviluppo della rete, è stato svolto un coordinamento tra gli Stati per il monitoraggio del raggiungimento dei milestones previsti dalla roadmap e l'adozione di eventuali procedure di "enforcement", di cui alla Decisione 2011/667/EU.

Con riferimento alla Direttiva Servizi di Media Audiovisivi (Dir. 2010/13/UE), è proseguito l'approfondimento dello stato di recepimento delle disposizioni della direttiva negli Stati membri e delle diverse criticità di applicazione. Inoltre, a seguito della recente sentenza della Corte di giustizia (causa C-347/14), è stata posta in riflessione la revisione della direttiva in particolare per i seguenti aspetti: estensione del campo di applicazione materiale della direttiva ai servizi internet, tenuto conto che le regole attuali sono molto più stringenti per i broadcaster televisivi; estensione del campo di applicazione geografico ai fornitori di contenuti destinati a pubblici europei di paesi terzi stabiliti al di fuori dell'UE; mantenimento o meno del principio del paese di origine (ovvero considerare il paese di destinazione) per le eventuali sanzioni; revisione delle regole per le comunicazioni commerciali.

Con riferimento alla normativa tecnica relativa ai servizi di radiodiffusione, sono proseguiti i lavori per la standardizzazione degli apparati di radiocomunicazione, la cooperazione amministrativa prevista dalla Direttiva europea di Compatibilità Elettromagnetica (Dir. 2004/108/CE) e le verifiche tecniche di rispondenza alla direttiva europea sulla marcatura CE per la sorveglianza sul mercato di apparati e sistemi di radiocomunicazione.

Servizi postali

Il risultato più tangibile per il Governo è stato registrato a livello internazionale con l'affidamento all'Italia della Presidenza del Project Group Macroeconomico del Consiglio di Amministrazione dell'Unione Postale Universale – UPU (agenzia specializzata ONU per il settore postale avente sede a Berna).

In ambito UE, il dibattito ha toccato le seguenti questioni: la raccolta di dati statistici per il mercato dei pacchi UE, lo sviluppo dell'e-commerce, gli sviluppi della regolamentazione inerente il recepimento della Direttiva postale 2008/6/CE, il processo di standardizzazione. Dette decisioni hanno un impatto significativo sulle azioni obbligatorie da intraprendere nel mercato postale sia nazionale che internazionale.

4.2 Politiche a carattere industriale

L'attività del Governo in Europa è stata principalmente indirizzata al consolidamento dei risultati raggiunti nell'ambito del Semestre di Presidenza in tema di competitività, industria e PMI. In particolare, sono stati seguiti i lavori del neo insediato Gruppo di Alto

Livello Competitività e Crescita del Consiglio, istituito su impulso della Presidenza italiana, riunitosi tre volte nel 2015. Il ruolo del Governo, nell'ambito del Trio di Presidenza, è stato principalmente rivolto ad orientare il dibattito europeo sulla governance microeconomica della politica industriale, sulle strategie settoriali e sulle politiche di sostegno per le PMI, rafforzando il ruolo del Consiglio Competitività. Nell'ambito del trio si è dato un seguito al "mainstreaming", vale a dire all'integrazione della politica industriale in tutte le politiche che hanno un impatto sulla competitività, collaborando alla definizione delle dimensioni della competitività di carattere microeconomico rilevanti a fini di policy e allo sviluppo delle misurazioni statistiche. Nell'ottica del "mainstreaming" il Governo ha partecipato attivamente ai tavoli europei sulle problematiche delle industrie energivore, facendosi promotore di un dibattito a livello consiliare sul settore siderurgico europeo.

Si riportano di seguito le principali misure adottate nel 2015 o in corso di implementazione nell'ambito delle politiche a carattere industriale, in linea anche con le osservazioni espresse dalla X Commissione della Camera dei Deputati (Doc. XVIII n. 23, 24/06/2015) :

- è stata finanziata la nuova "Legge Sabatini" per il periodo 2014 – 2016, che prevede un credito agevolato destinato a tutte le PMI per acquisti di beni tecnologici (impianti, macchinari a vocazione produttiva, beni strumentali di impresa, investimenti per hardware, software e tecnologie digitali);
- la legge di Stabilità 2015 ha istituito un regime di agevolazione fiscale sui redditi derivanti dalle opere di ingegno (*Patent Box*), nonché un credito d'imposta del 25% su investimenti incrementali in R&S nel quinquennio 2015-2019, riconosciuto in modo certo ed automatico fino a un massimo annuale di 5 milioni di euro per ciascun beneficiario. Per i costi connessi al personale altamente qualificato impiegato in attività di R&S e i costi della ricerca svolta con università, organismi di ricerca, altre imprese (comprese start-up), il credito d'imposta è maggiorato al 50%.
- a fine settembre è stato pubblicato un bando del Fondo per la Crescita Sostenibile, finanziato con 300 milioni di euro per investimenti innovativi, che sostiene progetti di R&S di piccola e media dimensione nei settori tecnologici individuati da "Horizon 2020".
- con il medesimo approccio e sempre a valere sulle risorse del Fondo per la Crescita Sostenibile, sono stati destinati ulteriori 400 milioni a imprese che investono in progetti di R&S, "ICT-Agenda digitale" e "Industria sostenibile". Lo scopo è sostenere sia progetti in grado di esercitare un significativo impatto sullo sviluppo del sistema produttivo e dell'economia del Paese, grazie a un mercato digitale unico basato su Internet veloce e superveloce e su applicazioni interoperabili e sviluppando specifiche tecnologie abilitanti, nell'ambito di quelle definite dal Programma quadro comunitario "Horizon 2020"; sia progetti finalizzati a perseguire un obiettivo di crescita sostenibile, per promuovere un'economia efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva, che utilizza le Tecnologie Abilitanti Fondamentali, anch'esse definite in "Horizon 2020".
- la legge di stabilità 2014 prevede una dotazione finanziaria di 100 milioni di euro, a valere sulle disponibilità del Fondo di garanzia destinata alla concessione di garanzie a copertura delle prime perdite su portafogli di progetti di ammontare minimo di 500 milioni di euro, finanziati dalla BEI, direttamente o attraverso banche e intermediari finanziari, per la realizzazione

- di grandi progetti per la ricerca e l'innovazione industriale posti in essere da imprese di qualsiasi dimensione (con particolare riguardo alle PMI, alle reti di imprese e a raggruppamenti di imprese);
- l'adozione della cosiddetta legge "Taglia-bolletta" (d.l. 24 giugno 2014, n. 91, art. 23 ss.) ha comportato un'ulteriore riduzione stimata al 10% dei costi energetici per le PMI nel 2015;
 - sono state previste misure per sostenere la patrimonializzazione delle imprese, con lo strumento dell'ACE (Aiuto per la Crescita Economica);
 - è stata estesa anche alle PMI innovative la normativa di favore prevista per le start up.

4.3 Made in

Indicazione d'origine dei prodotti

In tale ambito nel 2015 l'attività del Governo è stata incentrata nel sostenere la proposta normativa dell'art. 7 della proposta di Regolamento europeo per la sicurezza dei prodotti di consumo inerente l'indicazione di origine obbligatoria sui prodotti non agricoli. Tale proposta, come è noto, prevede l'introduzione dell'obbligo per fabbricanti e importatori di apporre l'indicazione di origine sui prodotti (*Made in*) sulla base delle regole di origine non preferenziale del codice doganale comunitario. L'indicazione del Paese di origine contribuirebbe a migliorare la tracciabilità del prodotto a beneficio delle autorità di sorveglianza del mercato ed a rafforzare la fiducia dei consumatori nei confronti del mercato interno, comportando oneri minimi per gli operatori, i quali dovrebbero già conoscere l'origine dei prodotti che immettono sul mercato. La normativa favorirebbe il contrasto alle false indicazioni di origine e ristabilirebbe parità di condizioni tra gli operatori economici dell'Unione europea e quelli di paesi terzi dove, in diversi casi (USA, Cina, Giappone) è richiesta la presenza dell'indicazione di origine sulle merci come condizione di accesso ai mercati.

In un contesto negoziale difficile, e al fine di superare la situazione di stallo profilatasi a causa della contrapposizione tra Stati membri favorevoli e contrari all'adozione di tale disposizione normativa, il Governo in occasione del Consiglio Competitività del 28 e 29 maggio 2015, ha sostenuto l'ipotesi di compromesso proposta dalla Presidenza lettone in base alla quale l'obbligo di indicazione di origine veniva limitato ad alcuni settori particolarmente sensibili (calzature e ceramica) con l'aggiunta di una clausola di revisione dopo un periodo di 3 anni. Pur accettando la proposta lituana per amore di compromesso, il Governo ha evidenziato come gli stessi effetti positivi in termini di costi-benefici, accertati dalle analisi per i settori delle calzature e della ceramica, fossero comuni anche al settore del tessile, costituito in grande maggioranza da PMI, al settore della gioielleria ed al settore del legno-arredo. Sebbene al Consiglio competitività di maggio 2015 non sia stato possibile raggiungere un accordo di compromesso, il Governo italiano continua ad impegnarsi per evitare che l'art. 7 venga stralciato dalla proposta di regolamento.

Su un altro versante, il Governo ha continuato a lavorare per dare attuazione al Regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, partecipando alle discussioni per la definizione di linee guida sul Regolamento UE n. 1169/2011, in particolare sui punti di più difficile interpretazione. Sono altresì stati predisposti i provvedimenti nazionali di competenza che consistono in: a) uno schema di DPCM, recante gli adattamenti alla

normativa nazionale in materia di informazioni ai consumatori con riferimento alle modalità di comunicazione degli allergeni per alimenti non pre-imballati; b) uno schema di decreto legislativo recante la disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni di cui al regolamento (UE) n. 1169/2011; c) nel d.lgs. 109/1992, concernente l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità dei prodotti alimentari.

4.4 Micro, piccole e medie imprese

In materia di PMI, è stato emanato il d.l. 3/2015, recante “misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti”, convertito, con modificazioni, dalla l. 33/2015 (*Investment Compact*). Il provvedimento ha considerevole rilievo, poiché ha istituito la categoria delle “Pmi innovative”, ammettendole alle agevolazioni già previste per le start-up innovative: riduzione degli oneri per l'avvio d'impresa, possibilità di utilizzare forme alternative di remunerazione come *stock option* e *work for equity* e possibilità di raccogliere capitali su portali online mediante *crowd-funding*. E' stata inoltre prevista l'istituzione di un'apposita sezione speciale del registro delle imprese nella quale le PMI innovative devono iscriversi.

E' stato, altresì, predisposto il Rapporto Annuale di monitoraggio delle principali misure a sostegno delle PMI, in attuazione della Comunicazione della Commissione del 25 giugno 2008 “Pensare anzitutto in piccolo. Uno Small Business Act per l'Europa” e della Direttiva di recepimento del Presidente del Consiglio del 4 maggio 2010. Il Rapporto italiano di monitoraggio, indicato come esempio di “buona pratica” dalla Commissione, rappresenta un punto di riferimento per soggetti pubblici e privati che si occupano di politiche a favore delle PMI. Inoltre si è partecipato, attraverso la rappresentanza nazionale per lo SBA, al Consorzio gestito dalla società CARSA, che ha ricevuto l'incarico per condurre le attività di osservatorio sull'implementazione dello Small Business Act a livello europeo (in particolare la collaborazione è avvenuta con la società INNOVA che ha elaborato un country profile report per l'Italia). E' stato, altresì, fornito un supporto per l'elaborazione del *Fact Sheet* sull'Italia e si è partecipato a due incontri a Bruxelles a livello “esperti”.

E' stata realizzata un'indagine su un campione rappresentativo di mille PMI “eccellenti” con il fine di approfondirne la performance congiunturale recente e i principali fattori di competitività, il grado di informatizzazione e le strategie di investimento, di innovazione e di internazionalizzazione.

4.5 Metrologia legale - strumenti di misura

Il Governo è stato impegnato nei lavori di recepimento delle direttive 2014/31/UE (strumenti per pesare a funzionamento non automatico) e 2014/32/UE (strumenti di misura), che dovranno essere recepite entro il 19 aprile 2016. Le nuove Direttive sono state adeguate al Regolamento (CE) 765/2008, che pone norme in materia di accreditamento e vigilanza del mercato per quanto riguarda la commercializzazione dei prodotti, nonché alla decisione 768/2008/CE, relativa a un quadro comune per la commercializzazione dei prodotti.

4.6 Servizi assicurativi

Nel 2015, l'iter di approvazione della cd. Direttiva IMD2 (la cui denominazione è stata mutata in IDD – insurance distribution directive) – che modifica la Direttiva 2002/92/CE in materia di intermediazione assicurativa, ha superato la fase finale di discussione in trilogio (Commissione, Consiglio e Parlamento dell'Unione europea) e, in esito agli accordi tra le parti, è in attesa di definitiva formale adozione. E' stato invece completato l'iter di recepimento della nuova normativa UE in materia di accesso ed esercizio delle attività di assicurazione e di riassicurazione (cd. Solvibilità II): tale normativa introduce un nuovo regime di vigilanza prudenziale con l'obiettivo di fornire un quadro regolamentare finalizzato alla massima tutela degli utenti del servizio assicurativo. Particolare accento è posto sul rischio e sulla capacità delle imprese di misurarlo e gestirlo; in tale contesto, si prevedono nuovi requisiti patrimoniali ancorati ai rischi effettivamente corsi e si introducono nuovi criteri di valutazione e nuove modalità per la misurazione e mitigazione dei rischi; parimenti, da un punto di vista più qualitativo, la nuova normativa pone l'accento sulla governance delle imprese di assicurazione, responsabilizzandone il Board ed introducendovi nuove funzioni aziendali.

4.7 Normativa tecnica

Nel 2015 si sono conclusi i lavori delle proposte di Regolamento in materia di: apparecchi a gas; impianti a fune e dispositivi di protezione individuali; nel 2016 è prevista la finalizzazione degli stessi con la stesura dei testi in lingua nazionale e la successiva emanazione. Con riferimento alla sorveglianza del mercato, l'Italia ha partecipato alle riunioni dei gruppi di cooperazione Amministrativa per le direttive di maggior importanza in ambito europeo (Direttiva macchine, Direttiva ascensori, Direttiva apparecchi a pressione).