

## PARTE SECONDA

### PRINCIPALI POLITICHE ORIZZONTALI E SETTORIALI

#### CAPITOLO 1

#### LE POLITICHE SULLA MIGRAZIONE

##### 1.1 La dimensione interna della politica sulla migrazione

L'Italia metterà al centro del dibattito europeo la questione del controllo delle frontiere esterne come elemento chiave per frenare la pressione migratoria verso l'Unione europea. In questo senso, sarà obiettivo del Governo superare le contrapposizioni tra Stati membri di frontiera esterna e Stati membri che non possiedono frontiere esterne, in nome di una reale gestione condivisa dei flussi migratori.

Il Governo, infatti, pur non sottovalutando la questione, ritiene che negli ultimi anni sia stata posta un'enfasi eccessiva sui cosiddetti movimenti secondari, dedicando minore attenzione alla sfida dei movimenti primari che colpiscono gli Stati membri di frontiera esterna.

La chiave di volta per il controllo dell'immigrazione illegale, dal punto di vista italiano, è la creazione di una seria politica europea di gestione delle frontiere esterne fondata su due assi: il contrasto dei trafficanti di migranti e la condivisione delle responsabilità nella gestione degli immigrati giunti sul territorio europeo. Quest'esigenza è tanto maggiore, quanto più si tratti di flussi migratori marittimi che assumono caratteristiche del tutto peculiari, sia in termini di operazioni di soccorso, sia con riferimento alla successiva gestione a terra.

A tal riguardo, il Governo chiederà alle Istituzioni europee ed agli altri Stati membri un'assunzione di responsabilità proprio in merito a tale tipologia di arrivi, considerato che, a fronte di movimenti di massa, è necessario individuare meccanismi condivisi che vadano oltre la responsabilità degli Stati geograficamente più esposti. Tale forma di responsabilità, che penalizza maggiormente alcuni degli Stati membri di frontiera esterna, poteva trovare, infatti, la sua logica in un diverso momento storico, caratterizzato da una situazione di flussi "ordinari", ma risulta palesemente inadeguata negli scenari migratori che si sono configurati negli ultimi anni.

Questo dato obiettivo è confermato dalla necessità, avvertita dall'Unione europea, di procedere a diverse modifiche, ravvicinate nel tempo, degli strumenti normativi di settore, a partire dal Sistema comune europeo d'asilo, per arrivare alla direttiva rimpatri o alle riforme dell'Agenzia *Frontex* e dell'EASO (Ufficio europeo di supporto per l'asilo).

Il limite di quest'azione dell'Unione europea è stato, tuttavia, negli ultimi anni, di sottovalutare il peso sostenuto da alcuni Stati membri, come l'Italia, privilegiando la difesa della rendita di posizione geografica della maggior parte degli altri Stati membri.

L'Italia, pertanto, nei diversi tavoli negoziali, contesterà quest'impostazione, a cominciare dalla riforma del Sistema comune europeo d'asilo nel cui ambito la modifica del regolamento Dublino e la trasformazione della direttiva procedure in un nuovo regolamento rimangono cruciali per il raggiungimento di un compromesso equilibrato che tenga in debita considerazione le esigenze degli Stati membri più esposti ai flussi migratori.

Sul punto, il legame (logica di "pacchetto") tra tutte le proposte legislative in negoziato (in particolare, tra regolamento Dublino, regolamento EASO e regolamento Procedure) è, nell'ottica italiana, inscindibile e da difendere fino a quando non sarà chiaro a livello politico il quadro complessivo della riforma di Dublino e del bilanciamento tra i principi di responsabilità e solidarietà, ivi inclusa la questione relativa alla distribuzione dell'onere degli sbarchi e alla ricollocazione delle persone sbarcate.

L'Italia, conseguentemente, in assenza di tali garanzie, lavorerà per evitare possibili fughe in avanti su specifici aspetti della riforma del Sistema comune europeo d'asilo che non tengano debitamente conto degli interessi nazionali.

Nel merito della riforma del regolamento Dublino, l'Italia sosterrà la necessità di forme di redistribuzione obbligatorie dei richiedenti asilo e di un meccanismo *ad hoc* per quelli giunti via mare, rifiutando strumenti di solidarietà su base volontaria o che si estrinsechino solo in forme di sostegno finanziario, messa a disposizione di esperti e mezzi, senza contemplare il citato obbligo di accettare la redistribuzione dei richiedenti asilo.

Per quanto attiene la proposta relativa alla trasformazione della direttiva procedure in un nuovo regolamento e la revisione di EASO (Agenzia europea di sostegno per l'asilo), il Governo vigilerà attentamente affinché non vengano introdotti meccanismi penalizzanti per gli Stati di frontiera esterna e lesivi della loro sovranità nazionale.

In merito al progetto di modifica del regolamento istitutivo dell'Agenzia europea della Guardia di frontiera e costiera (*Frontex*), presentato dalla Commissione europea nel mese di settembre 2018, l'Italia confermerà la propria posizione favorevole ad un rafforzamento del ruolo dell'Agenzia soprattutto con riferimento al tema dei rimpatri, ma chiederà un'attenta ponderazione del rapporto costi – benefici dei previsti incrementi di organico e degli effetti sulle strutture nazionali dei relativi meccanismi di reclutamento. Anche nell'ambito di questo negoziato, l'Italia si opporrà a tentativi di strutturare meccanismi di controllo sui sistemi nazionali di gestione delle frontiere invasive della propria sfera di sovranità. È, infatti, convinzione del Governo che la riforma dell'Agenzia debba essere ispirata alla logica della responsabilità condivisa e della leale collaborazione, considerato anche il forte impegno profuso dagli Stati membri di frontiera esterna per conto dell'intera Unione europea.

Analoga attenzione verrà riservata alla proposta della Commissione europea, avanzata anch'essa nel mese di settembre 2018, riguardante la riforma della cosiddetta direttiva rimpatri (direttiva UE 115/2008). In tale ambito verrà sottolineata l'esigenza di meccanismi per far diventare l'attività di rimpatrio realmente "europea", senza gravare i Paesi di primo ingresso di ulteriori oneri. Il Governo è, del resto, già impegnato per accrescere il numero di rimpatri di cittadini di Paesi terzi irregolari ed è pronto a condividere una strategia comune a livello europeo. Questo impegno è testimoniato anche dall'intensa attività negoziale che l'Italia ha avviato, in via bilaterale, con alcuni Paesi terzi per migliorare le procedure di rimpatrio. Fermo restando l'impegno a valutare con attenzione le proposte di riforma della direttiva, è tuttavia opinione del Governo che la questione cruciale non sia quella delle procedure applicabili, ma quella della collaborazione dei Paesi terzi e, quindi, della conclusione di nuovi accordi di riammissione e della piena operatività di quelli esistenti.

## 1.2 La dimensione esterna della politica sulla migrazione

Dare priorità alla protezione delle frontiere esterne significa lavorare per accrescere le capacità operative nel controllo delle frontiere dei Paesi di transito e favorire le condizioni di sviluppo affinché si riducano le partenze dai Paesi di origine.

Ciò implica chiaramente la necessità di un dialogo strutturato con i Paesi terzi. In tal senso, il Governo chiederà un serio impegno dell'Unione europea per favorire la leale collaborazione dei Paesi terzi, ma anche per prevedere coerenti ed equilibrati meccanismi in grado di sanzionare la mancata cooperazione. L'Italia sosterrà, pertanto, l'esigenza che l'Unione europea utilizzi tutte le leve a sua disposizione, compresa la previsione di strumenti di condizionalità che leghino i vantaggi derivanti ai Paesi terzi dagli accordi con l'Unione europea, all'effettiva collaborazione in materia migratoria.

In particolare, per rendere più efficaci le attività di rimpatrio, il Governo chiederà all'Unione europea di spendere tutto il proprio peso politico per la conclusione di nuovi accordi di riammissione e per l'effettiva funzionalità di quelli già conclusi.

Sul piano dell'interesse geografico, un focus prioritario verrà riservato ai Paesi africani, con particolare riferimento a quelli della fascia mediterranea ed a quelli di origine e transito dei flussi migratori, per i quali l'Italia ritiene essenziale l'impegno dell'Unione europea, anche finanziario, equiparabile a quello messo in campo per la gestione di altre rotte migratorie, come quella balcanica.

In questo quadro generale, l'Italia sostiene le Conclusioni del Consiglio europeo del giugno 2018, nel punto in cui prevedono che i fondi destinati a sicurezza interna, gestione integrata delle frontiere, asilo e migrazione debbano includere specifiche componenti significative per la gestione della migrazione esterna. Il Governo è, pertanto, pronto a collaborare con i partner europei per identificare, nell'ambito del negoziato sul prossimo QFP dell'Unione europea post 2020, le migliori soluzioni per finanziare le iniziative di dimensione esterna connesse a questi obiettivi.

Il Governo reitererà la propria richiesta di maggiori finanziamenti in favore del cosiddetto *Trust fund Africa* da parte dell'Unione europea e degli altri Stati membri, anche nella prospettiva di implementare la progettualità di cooperazione con le Autorità libiche presentata dall'Italia, nel corso del 2017, e già ammessa a finanziamento nell'ambito del citato *Trust fund Africa*. Questo progetto, di carattere pluriennale, rappresenta, infatti, una componente essenziale, in ambito migratorio, dell'azione di sostegno alle Autorità libiche, ponendosi l'importante obiettivo di sviluppare un sistema di gestione integrata delle frontiere e dell'immigrazione da parte della Libia, che includa anche la lotta al traffico di migranti e le attività di ricerca e soccorso in mare e nel deserto.

Tra gli sviluppi positivi, sui quali occorrerà continuare ad investire, vi sono gli oltre 32.500 rimpatri volontari assistiti effettuati dalla Libia verso i Paesi di origine tra il gennaio 2017 e l'ottobre 2018 e gli oltre 18.000 effettuati dal Niger nei primi dieci mesi del 2018, sostenuti dalle capacità operative dell'Organizzazione internazionale delle migrazioni (OIM) e da un diretto sforzo finanziario italiano, oltre che della UE nel suo insieme. Tali dati testimoniano del progressivo sviluppo presso i partner africani di un chiaro sentimento di appropriazione (*ownership*) e della consapevolezza del loro ruolo nel soccorso dei migranti caduti vittime delle reti criminali di trafficanti di esseri umani. Sempre con riferimento alla Libia, merita dare conto degli oltre 13.000 salvataggi in mare effettuati dalla Guardia costiera libica, in esito ai quali le persone coinvolte sono state trasferite in centri nei quali sono attivi l'Alto commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati (UNHCR), l'OIM o organizzazioni non governative, anche italiane. Con riferimento all'UNHCR, merita considerare anche l'evacuazione dalla Libia di oltre 1.500 migranti in situazione di particolare vulnerabilità nel quadro di un meccanismo di transito di emergenza ai fini del successivo reinsediamento in Paesi europei o Stati terzi disponibili.

Sempre nell'ambito della cooperazione con la Libia, s'inserisce anche la partecipazione italiana al progetto "*Seahorse mediterranean network*", guidato dalla Spagna, al quale prendono parte anche Cipro, Grecia, Portogallo, Malta, Francia e Libia. Il progetto, in particolare, prevede la realizzazione di una rete che, anche attraverso l'istituzione del *Mediterranean border cooperation center* presso il Centro nazionale di coordinamento italiano Eurosur, collegherà i centri nazionali degli Stati membri e dei Paesi partecipanti (ai quali saranno fornite le competenze tecnico strutturali per garantire i flussi di comunicazione), al fine di garantire un ulteriore costante interscambio di informazioni in materia di contrasto all'immigrazione illegale.

Anche grazie ad un finanziamento in capo al Fondo sicurezza interna – frontiere dell'Unione europea, proseguirà nel 2019 il cosiddetto progetto ITEPA (*International training at egyptian police academy*) per la realizzazione, presso l'Accademia di polizia del Cairo, di un centro internazionale di formazione specialistica nel settore del controllo delle frontiere e della gestione dei flussi migratori misti, destinato ad erogare 6 corsi nell'arco di 2 anni, per un totale di 360 operatori di polizia provenienti da 22 Paesi africani.

Nel corso del 2019, verrà altresì sviluppato un progetto di *capacity building* per la Tunisia che potrà trovare finanziamento nel quadro del *Trust fund Africa* dell'Unione europea per gli aspetti di sorveglianza costiera e rafforzamento della capacità operativa in mare della Tunisia, nel contrasto dell'immigrazione irregolare e nel salvataggio delle vite umane.

Al fine di migliorare la gestione dei flussi migratori da parte dei Paesi terzi, l'Italia proseguirà, altresì, il proprio impegno in qualità di leader del Consorzio di 15 Paesi europei (Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Malta, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Spagna e Svezia), impegnati nella realizzazione del Programma regionale di sviluppo e protezione Nord Africa (RDPP), iniziativa pluriennale lanciata dalla Commissione europea ed indirizzata a Tunisia, Algeria, Marocco, Libia, Egitto, Niger e Mauritania.

Particolare attenzione sarà assicurata, altresì, all'azione di OIM e UNHCR, organizzazioni che hanno dato prova di saper interagire efficacemente con i Governi dei Paesi di origine e transito e di riuscire ad offrire effettivo sostegno ai migranti vulnerabili o che desiderano riguadagnare il proprio Paese.

Infine, da un punto di vista più generale, il Governo continuerà ad essere parte attiva nell'attuazione del Piano di azione congiunto adottato al vertice di La Valletta, anche nel quadro dei Processi di Rabat (che la UE intrattiene con i Paesi dell'Africa centro-occidentale e del Maghreb) e di Khartoum (con i Paesi dell'Africa orientale, oltre ad Egitto e Libia), che ne monitorano l'attuazione. L'Italia siede nei comitati direttivi di entrambi i consessi e nel 2018 ha assicurato la presidenza del processo di Khartoum, raccogliendo il pieno favore dei suoi membri.

#### **Guardia costiera e di frontiera europea**

Il Governo, anche per il tramite del Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto, sarà impegnato a seguire le attività negoziali in ordine alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla Guardia costiera e di frontiera europea (COM 2018 – 631 finale). Il progetto di regolamento non innova il riparto di competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri e non tocca gli obblighi internazionali che gli Stati hanno contratto aderendo alle diverse Convenzioni internazionali, tra cui anche quella sulla ricerca e soccorso in mare (nota come Convenzione di Amburgo '79). Quale elemento di novità, si evince che, tra i compiti dell'istituenda Agenzia, vi è anche quello specifico di fornire assistenza tecnica ed operativa a Paesi terzi nelle operazioni di ricerca e soccorso per le persone in pericolo in mare (SAR) che possono verificarsi nel corso di operazioni marittime attivate per la sorveglianza delle frontiere di quei Paesi, oltreché a favore di uno o più Stati membri.

Anche alla luce del rinvio alle previsioni di cui al regolamento UE n. 656/2014 sull'interazione tra operazioni di sorveglianza delle frontiere e soccorso in mare, si pone la necessità di valorizzare l'elevata connotazione specialistica che caratterizza l'organizzazione nazionale preposta al SAR marittimo ed al disimpegno delle attribuzioni correlate alla sicurezza della navigazione.

## CAPITOLO 2

### POLITICHE PER IL MERCATO INTERNO DELL'UNIONE

Nel Programma di lavoro per il 2019 la Commissione europea individua, tra gli obiettivi da perseguire, la completa realizzazione delle dieci priorità elencate nella lettera di intenti del Presidente Juncker del 12 settembre 2018.

Fondamentale per le tre istituzioni dell'UE è arrivare ad un rapido accordo in merito a tutte le proposte legislative rimaste ancora in sospeso prima delle elezioni del Parlamento europeo di maggio 2019, in particolare con riferimento al completamento del mercato unico, il mercato unico digitale e l'Unione dei mercati dei capitali. In particolare, le proposte legislative finalizzate al completamento del mercato unico digitale comprendono, tra le altre, il pacchetto sul diritto d'autore; le proposte sulla *cybersicurezza*; la proposta sull'*e-privacy*; la proposta sulle piattaforme *online*; le proposte sui contratti di vendita *online* e di altri tipi di vendita a distanza di beni e sui contratti per la fornitura di contenuto digitale.

Entro la fine del proprio mandato la Commissione intende presentare un numero limitato di proposte finalizzate a rafforzare, integrare o adeguare settori nei quali si è già cominciato a lavorare. Nell'ambito del mercato unico digitale si prevedono come nuove iniziative un Piano coordinato per lo sviluppo dell'intelligenza artificiale in Europa; un Piano d'azione sulla disinformazione; una raccomandazione della Commissione ai fini della creazione di un formato europeo di scambio delle cartelle cliniche elettroniche.

La quarta priorità riguarda la realizzazione di un mercato interno più profondo e più equo con una base industriale più solida e, tra le nuove iniziative che si pongono tale obiettivo vi è l'adozione di una Comunicazione sul mercato unico, corredata da una valutazione degli ostacoli che ancora si frappongono al mercato unico e da proposte di azione per eliminarli COM (2018) 772.

Anche il Governo ritiene che il mercato interno sia il principale strumento per garantire benessere e crescita in Europa e che vada integralmente realizzato nei suoi contenuti competitivi, ma allo stesso tempo richiede una politica della domanda che rafforzi l'efficacia della politica dell'offerta. L'Italia assicurerà la partecipazione alle ultime fasi negoziali in Consiglio competitività sulle Strategie per il digitale e per il mercato unico beni e servizi, secondo le linee direttrici di rispetto del principio di sussidiarietà e a garanzia del *level playing field* nel mercato interno e nella competizione internazionale.

Il Governo seguirà, inoltre, con attenzione gli orientamenti che proverranno dalla nuova Commissione e le proposte legislative che ne deriveranno.

#### 2.1 Mercato Unico dei Beni e Servizi

##### **Pacchetto merci**

Il 19 dicembre 2017, la Commissione europea ha presentato il c.d. "Pacchetto merci" ("*Goods package*"), che si compone di una comunicazione dal titolo "Rinforzare la fiducia nel mercato unico" e di due proposte di regolamento: una in materia di mutuo riconoscimento ed una riguardante la sorveglianza del mercato e l'applicazione della normativa di armonizzazione sui prodotti (*compliance and enforcement*).

##### ***Proposta di regolamento che stabilisce norme e procedure per la conformità alla normativa di armonizzazione dell'Unione relativa ai prodotti e per la sua applicazione - COM(2017) 795.***

La proposta prevede un rafforzamento dell'applicazione delle norme comuni in materia di sicurezza dei prodotti, al fine di garantire la parità di condizioni per le imprese e un elevato livello di tutela dei consumatori in tutta l'Unione europea. Il regolamento ha come obiettivo il rafforzamento della vigilanza del mercato dei prodotti, al fine di combattere il crescente numero di prodotti illegali o

non conformi presenti sul mercato, che provoca distorsioni della concorrenza e mette a rischio i consumatori. La proposta intensifica i controlli di conformità e promuove una maggiore collaborazione transfrontaliera tra le autorità preposte all'applicazione delle norme. Da parte italiana è stato espresso apprezzamento per le proposte della Commissione tese a rafforzare il sistema dei controlli sui prodotti che entrano nel mercato dell'Unione, anche attraverso lo scambio di informazioni tra le autorità di vigilanza del mercato e le autorità doganali. Positivo il rafforzamento dei poteri delle Autorità di Sorveglianza nazionali in particolare relativamente a dati e documenti sugli incidenti di non conformità, alle ispezioni in situ, alla possibilità di sospendere l'accesso o cancellare i siti contrari alla legislazione UE, alla possibilità di proibire o distruggere forniture che violano norme europee. In particolare si segnala che l'Italia ha sostenuto la proposta della Commissione tesa a introdurre la figura di "responsabile per le informazioni sulla conformità" per i prodotti di provenienza extraUE, che costituisce un elemento qualificante della proposta poiché, diversamente da quanto accade attualmente, consentirebbe alle Autorità di Vigilanza di ottenere riscontri alle proprie richieste. Nel 2019 il Governo continuerà a seguire con attenzione il negoziato, affinché siano mantenuti gli elementi qualificanti e innovativi della proposta.

***Proposta di regolamento relativo al reciproco riconoscimento delle merci legalmente commercializzate in un altro Stato Membro – COM (2017) 796***

Il principio del riconoscimento reciproco prevede che un prodotto commercializzato legalmente in uno Stato membro, non soggetto a norme armonizzate a livello UE, possa essere venduto anche in qualsiasi altro Stato membro, purché sia sicuro e rispetti gli interessi pubblici fondamentali. Tale principio dovrebbe consentire alle imprese di vendere i loro prodotti in Europa, senza dover rispondere ad ulteriori prescrizioni, ma nella pratica resistono ancora ostacoli, ritardi e costi supplementari. Il regolamento relativo al reciproco riconoscimento delle merci legalmente commercializzate in un altro Stato Membro introduce regole più chiare e procedure più snelle per imprese ed Amministrazioni. L'esame in sede tecnica al Consiglio UE- Gruppo Armonizzazione – si è concluso ed il testo è stato approvato in orientamento generale al Consiglio Competitività del 28 e 29 maggio 2018. Il 3 settembre 2018, il Parlamento europeo ha votato la proposta di emendamenti. I triloghi attualmente in corso procedono senza particolari criticità in quanto il PE ha dimostrato la propria flessibilità ad accogliere la principale modifica proposta dal Consiglio, cioè la possibilità di semplificare la compilazione dell'autodichiarazione per dimostrare che un prodotto è già legalmente commercializzato in un altro Stato membro. È prevista l'adozione entro dicembre, per cui il Governo, nel corso del 2019 sarà impegnato nella fase di implementazione del regolamento.

***Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'immissione sul mercato e all'uso di precursori di esplosivi, che modifica l'allegato XVII del regolamento (CE) n. 1907/2006 e che abroga il regolamento (UE) n. 98/2013 relativo all'immissione sul mercato e all'uso di precursori di esplosivi - COM(2018) 209***

L'immissione sul mercato e l'uso di precursori di esplosivi è disciplinato attualmente dal regolamento (UE) n. 98/2013, che prevede un divieto generale di detenzione e di uso di tali sostanze per il pubblico in generale. La Commissione ha effettuato una valutazione ex post REFIT in merito all'attuazione del citato regolamento da parte degli Stati membri in cui ha individuato varie carenze, tra le quali la grande variazione dei regimi di licenze/registrazione in diversi Stati membri, la confusione da parte degli operatori economici in merito a quali prodotti rientrano esattamente nell'ambito di applicazione del regolamento, nonché problemi relativi al monitoraggio delle vendite via internet, delle importazioni e dei movimenti intra-UE da parte delle autorità nazionali. Il 17 aprile 2018 la Commissione ha presentato una nuova proposta, che abroga il regolamento (CE) n. 98/2013 i cui obiettivi generali sono garantire il funzionamento del mercato interno e al contempo un elevato livello di sicurezza grazie a misure di prevenzione e di lotta contro la criminalità. Il Governo condivide tali obiettivi specifici di limitare ulteriormente l'accesso a determinati precursori di esplosivi, allineando le restrizioni e i controlli alle minacce in evoluzione e facilitare gli scambi

all'interno dell'UE, prevenendo fenomeni distorsivi della concorrenza. Su tale base il Governo ha pertanto sostenuto, in fase di negoziato, l'estensione delle procedure obbligatorie per individuare le transazioni sospette anche ai mercati *online* e non consentire alla Commissione, con atto delegato, di aggiungere nuove sostanze nell'allegato 1 (concernente i precursori di esplosivi soggetti a restrizioni). Per il 2019 il Governo sarà impegnato nei triloghi sotto presidenza rumena.

**Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la procedura di notifica della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno - COM(2016) 821**

Il 29 maggio 2017 il Consiglio degli Stati membri dell'UE ha concordato un orientamento generale sulla proposta di direttiva che modifica la procedura di notifica della direttiva 2006/123/CE, (c.d. direttiva servizi) relativa ai servizi nel mercato interno e istituisce una procedura di notifica dei regimi di autorizzazione e dei requisiti che gli Stati membri intendono introdurre per l'accesso e l'esercizio di attività di servizi. Successivamente, sono stati avviati i triloghi con il Parlamento europeo che, ad oggi, non hanno tuttavia condotto al raggiungimento di un accordo finale di compromesso. Le ragioni dello stallo istituzionale sono da rinvenire nelle forti riserve che sono emerse in sede di Consiglio in relazione a due questioni: i poteri della Commissione europea (decisione o raccomandazione) in caso di dubbi sulla conformità dei requisiti/regimi autorizzatori notificati dagli Stati membri; la deroga per le misure contenute in atti di pianificazione territoriale ed urbanistica. Il Governo nel corso del 2019 sarà quindi impegnato a seguire il prosieguo della fase negoziale di trilogo, qualora la presidenza di turno intenda procedere nella ricerca di un possibile compromesso sulle questioni dirimenti sopra richiamate. A tale riguardo il Governo italiano porterà avanti una posizione in favore dello strumento della raccomandazione (non vincolante) e dell'introduzione della deroga dalla notifica dei piani urbanistici.

In relazione all'implementazione della vigente direttiva servizi 2006/123/CE, con riferimento al Punto singolo di contatto il Governo proseguirà nelle attività finalizzate a verificare l'operatività dei singoli SUAP sul territorio e del portale [www.impresainungiorno.gov.it](http://www.impresainungiorno.gov.it)

**Strumento di informazione per il mercato unico (Single Market Information Tool – SMIT)**

La proposta prevede il rafforzamento del potere investigativo della Commissione in caso di sospetta violazione delle norme sul mercato interno da parte di uno o più Stati membri, ovviando così alla mancanza di informazioni "adeguate, attendibili e tempestive" che frena l'azione della Commissione per la corretta applicazione di tali norme. La richiesta di informazioni a imprese o associazioni di imprese dovrebbe essere una procedura di "ultima istanza", attivabile soltanto qualora la Commissione non riesca ad ottenere informazioni in altro modo e in modo tempestivo e ove esista una preoccupazione seria relativa all'applicazione delle norme del mercato unico. Il negoziato è in fase di stallo a causa della sostanziale contrarietà di quasi tutti gli SSMM che ritengono eccessivi i poteri attribuiti alla Commissione, nonché per i margini di discrezionalità conferiti alla stessa per esercitarli. Anche da parte italiana è stata espressa una valutazione nel complesso negativa evidenziando numerose motivazioni quali la non conformità al principio di proporzionalità, l'incongruenza con la base giuridica, gli eccessivi oneri a carico delle micro, piccole e medie imprese, il sistema sanzionatorio eccessivo, la mancanza di un adeguato livello di coinvolgimento degli Stati membri in tutte le fasi della procedura, l'utilizzo dello strumento in procedure di infrazione contro gli Stati membri senza adeguate garanzie procedurali e esprimendo dubbi sullo stesso valore aggiunto della proposta. Potrebbero esservi sviluppi a seguito del voto al PE. Il Governo continuerà ad assicurare la partecipazione al negoziato con una posizione condivisa a livello nazionale.

**Regolamento (UE) 2018/302 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 febbraio 2018, recante misure volte a impedire i blocchi geografici ingiustificati e altre forme di discriminazione basate sulla nazionalità, sul luogo di residenza o sul luogo di stabilimento dei clienti nell'ambito del mercato interno e che modifica i regolamenti (CE) n. 2006/2004 e (UE) 2017/2394 e la direttiva 2009/22/CE C.d. Geoblocking**

Nel corso del 2018 si è concluso il negoziato sulla proposta di regolamento cd. “*Geoblocking*”, che reca misure volte a impedire i blocchi geografici ingiustificati quali pratica discriminatoria che impedisce ai clienti *online* di accedere e acquistare prodotti o servizi da un sito web basato in un altro Stato membro.

Il regolamento (UE) 2018/302 è stato pubblicato nella GUUE il 2/3/2018. Nei primi mesi del 2019 il Governo dovrà completarne la fase di attuazione, avviata alla fine del 2018, con la designazione dell’Autorità responsabile dell’applicazione del regolamento, già individuata nell’Autorità garante per la concorrenza e per il mercato.

**Qualifiche professionali**

In applicazione dell’art. 59 della direttiva 2005/36/CE, così come modificata dalla direttiva 2013/55/UE, che ha introdotto l’esercizio di trasparenza, il Governo continuerà l’esame delle nuove regolamentazioni introdotte nell’ordinamento italiano e sui requisiti d’accesso alle professioni regolamentate eventualmente resi meno rigidi o eliminati. Assicurerà, inoltre, la partecipazione ai gruppi di lavoro a Bruxelles dei coordinatori nazionali per il riconoscimento delle qualifiche professionali. Il Centro di assistenza per il riconoscimento delle qualifiche professionali, previsto dall’art. 57-ter della direttiva 2013/55/UE, continuerà ad assicurare l’attività corrente di informazione e assistenza ai cittadini e ai Centri omologhi degli altri Stati membri, ivi comprese le informazioni sulla legislazione nazionale applicabile, sulla legislazione sociale ed eventualmente sul codice deontologico (art. 57 ter della citata direttiva), nonché di collaborazione con lo Sportello Unico, previsto dalla direttiva servizi e di aggiornamento della banca dati UE delle professioni regolamentate.

Nel corso del 2019 il Governo sarà, altresì, impegnato nell’attività di trasposizione nell’ordinamento nazionale della direttiva (UE) 2018/958 relativa a un test della proporzionalità prima dell’adozione di una nuova regolamentazione delle professioni. La direttiva fornisce un quadro comune per lo svolgimento di valutazioni della proporzionalità prima dell’introduzione di nuove disposizioni legislative, regolamentari o amministrative che possano limitare l’accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio o prima della modifica di quelle esistenti.

**Internal Market Information – IMI**

Nel corso del 2019 la rete *Internal Market Information* (IMI), strumento informatico multilingue che facilita la cooperazione amministrativa nel quadro dell’attuazione della legislazione del mercato interno, amplierà il proprio ambito operativo. Il sistema IMI, assicurato dal Coordinamento nazionale IMI presso il DPE, gestirà il flusso dati delle Autorità competenti italiane, in continua crescita, registrate in 14 aree legislative, per un totale di 34 procedure amministrative. Nell’arco dell’anno la cooperazione amministrativa transfrontaliera potrebbe espandersi con il lancio del Pilota IMI per la direttiva relativa al controllo dell’acquisizione e della detenzione di armi. Le autorità competenti degli Stati membri potranno scambiarsi tramite IMI informazioni sulle autorizzazioni rilasciate per i trasferimenti di armi da fuoco verso un altro Stato membro e informazioni relative alle autorizzazioni rifiutate, contenute negli archivi computerizzati nazionali. Entreranno in funzione nuovi ambiti operativi finalizzati all’implementazione tramite IMI del regolamento sui Documenti pubblici già iniziata nell’ultimo trimestre 2018, in particolare i moduli in cui gli Stati membri alloggeranno gli archivi nazionali al fine di eliminare le barriere linguistiche attraverso moduli standard multilingue per i documenti pubblici relativi alla nascita, all’esistenza in vita, al decesso, al matrimonio, all’unione registrata, al domicilio e/o alla residenza e all’assenza di precedenti penali dei documenti falsificati.

### **Rafforzamento della rete SOLVIT**

La rete europea SOLVIT, come primo strumento della corretta applicazione del diritto UE e in prosecuzione a quanto avviato lo scorso anno per dare piena attuazione al Piano d'azione della Commissione europea sul rafforzamento del SOLVIT, garantirà l'opportuna segnalazione alla stessa dei casi ripetitivi e strutturali di non conformità della normativa nazionale a quella europea. La Commissione europea segnalerà a sua volta alle Direzioni generali competenti i problemi irrisolti più complessi, per l'opportuna segnalazione nei gruppi di lavoro del Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione stessa. Il Centro SOLVIT italiano proseguirà, come di consueto, l'attività di risoluzione dei problemi di carattere transfrontaliero sottoposti da cittadini e imprese, causati dalla non corretta applicazione della legislazione UE da parte delle Pubbliche Amministrazioni. Al fine di dare attuazione a quanto richiesto dalla Commissione europea nel Piano d'azione saranno previste iniziative di sensibilizzazione per diffondere l'utilizzo del SOLVIT rivolte ai difensori civici regionali, tese a sviluppare una proficua collaborazione e per meglio tutelare i diritti dei cittadini europei nel rispetto del diritto dell'UE.

## **2.2 Mercato Unico Digitale**

### **Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'equità e della trasparenza per gli utenti aziendali dei servizi di intermediazione *online* (cd. regolamento Piattaforme *online*) – COM (2018) 238)**

Nel corso del primo Semestre del 2019 proseguirà l'esame della proposta di regolamento europeo relativa alla trasparenza ed all'equità nei servizi di intermediazione *online*, con riguardo ai rapporti tra piattaforme *online* e loro clienti commerciali, presentata il 26 aprile 2018. Tenuto conto dell'impegno assunto dal Consiglio dell'UE e dal Parlamento europeo per un'adozione delle rispettive posizioni in prima lettura entro la fine del 2018, la proposta di regolamento nel 2019 sarà oggetto di negoziato in fase di trilogico e potrebbe essere adottata entro le prossime elezioni del Parlamento europeo.

La proposta si inserisce nel quadro delle iniziative avviate a seguito della revisione intermedia dell'attuazione della Strategia europea per il mercato unico digitale e mira ad assicurare un contesto imprenditoriale equo e prevedibile per lo sviluppo dell'economia *online*. Tenuto conto della crescente rilevanza che assumono le piattaforme *online* per l'accesso delle imprese ai mercati, soprattutto in ottica transfrontaliera, e del maggior potere di mercato delle piattaforme favorito dagli effetti di rete tipici di questa attività d'intermediazione, si intende fornire alle imprese un quadro regolatorio che le tuteli da pratiche commerciali potenzialmente svantaggiose e discriminatorie e le doti di mezzi di ricorso accessibili che permettano loro di affrontare efficacemente e rapidamente i problemi che possono sorgere nell'ambito dei loro rapporti commerciali con le piattaforme.

Nel corso del 2019 il Governo sarà, quindi, chiamato a portare avanti la propria azione volta a favorire la definizione di un quadro normativo che possa rafforzare la posizione delle imprese italiane nella loro capacità di accedere a nuovi mercati con mezzi digitali, che possa minimizzare gli oneri amministrativi con l'intento di non sfavorire le PMI innovative nel settore del digitale, che nell'imporre nuovi obblighi di trasparenza a carico delle piattaforme non sia d'impedimento alle azioni che esse svolgono nell'interesse dei consumatori.

### **Vendite *online* di contenuti digitali e vendite di beni materiali (*online* e *offline*)**

Nell'ambito del pacchetto "Contratti digitali" nel 2015 la Commissione aveva presentato due proposte legislative, entrambe basate sull'approccio della piena armonizzazione e intese ad eliminare gli ostacoli, dovuti alle differenze tra i diritti nazionali dei contratti, alla fornitura transfrontaliera di contenuto digitale e alla vendita *online* e ad altri tipi di vendita a distanza di beni,

con l'obiettivo ultimo di eliminare l'incertezza giuridica che ne deriva per le imprese e i consumatori e, di ridurre gli oneri per le imprese.

Il negoziato sulla prima proposta di direttiva (direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a determinati aspetti dei contratti di fornitura di contenuto digitale; COM (2015) 634), che fissa regole in materia di acquisto *online* di contenuti digitali, è stato molto lungo e articolato, ed è ormai alle battute finali. La proposta sarà adottata con modifiche al ribasso rispetto alle intenzioni iniziali della Commissione, con un minor livello di armonizzazione rispetto a quanto auspicato dal Governo. Per quanto riguarda la seconda proposta di direttiva (proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a determinati aspetti dei contratti di vendita che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2009/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 1999/44 del Parlamento europeo e del Consiglio - COM (2017) 637), relativa alla vendita di beni materiali, (inizialmente riguardante le sole vendite *online* e a distanza) a fine ottobre 2017 la Commissione ha presentato una versione emendata che ne amplia l'ambito di applicazione all'intera contrattualistica della vendita di beni a prescindere dal canale utilizzato, dando così seguito agli auspici del Parlamento europeo di evitare la frammentazione normativa. Con riferimento a tale proposta l'approccio sin qui tenuto è teso alla massima armonizzazione, al fine di garantire, a livello europeo, maggior uniformità di tutela dei consumatori. Tale approccio, inoltre, consentirà alle imprese italiane di operare sul mercato europeo a parità di condizioni, senza doversi confrontare con sistemi nazionali difformi. La disposizione con maggiori riflessi sulla materia della proprietà intellettuale è l'art.7, che richiama la violazione di diritti di terzi (ivi compresi i diritti di proprietà intellettuale) come fattispecie di difetto di conformità del bene che dà la possibilità al consumatore di attivare una serie di rimedi a sua tutela. Dopo l'ultima rivisitazione del testo effettuata congiuntamente dalla nuova Presidenza di turno e da quella uscente, la proposta di direttiva si avvia alla seconda lettura in seno al Consiglio.

Il Governo seguirà con particolare attenzione il negoziato anche in considerazione dell'ampia gamma degli interessi in gioco, nonché del possibile impatto sulla normativa nazionale, anche in considerazione del fatto che la proposta abroga e sostituisce la direttiva 1999/44/CE su taluni aspetti della vendita e delle garanzie dei beni di consumo.

#### **Proposta di direttiva diritto d'autore nel mercato unico digitale. C.d. Copyright - COM(2016) 593**

La proposta intende modernizzare il quadro normativo che regola il diritto d'autore nell'ambito del mercato unico digitale. Il Governo considera necessario che l'Unione europea, nell'ambito dell'attuale riforma del diritto d'autore, promuova un ambiente economico, giuridico e della concorrenza che consenta alle industrie culturali italiane ed europee di svilupparsi nell'era digitale, con benefici anche per utenti e consumatori. Il 12 settembre 2018 il Parlamento europeo ha approvato, con 438 voti a favore e 226 voti contrari, una nuova formulazione del testo su cui vengono sollevate alcune criticità, in particolare sugli articoli 11 (Protezione delle pubblicazioni di carattere giornalistico in caso di utilizzo digitale) e 13 (Utilizzo di contenuti protetti da parte di prestatori di servizi di condivisione di contenuti *online* che memorizzano e danno accesso a grandi quantità di opere e altro materiale caricati dagli utenti). Stante la necessità di assicurare un adeguato livello di protezione del diritto d'autore, fondamentale per lo sviluppo e la competitività dell'industria creativa, tuttavia si evidenzia che le soluzioni proposte dal Parlamento non appaiono congrue a garantire talune libertà fondamentali degli utenti del web, quali la piena libertà di espressione; per tale motivo verranno avanzate proposte di sostanziale riscrittura degli articoli 11 e 13. Pertanto, nel 2019 il Governo continuerà ad assicurare un'attiva partecipazione ai negoziati – ora in fase di trilogia - rappresentando la posizione nazionale definita a seguito del coordinamento con tutte le amministrazioni interessate.

**Regolamento diritto d'autore e diritti connessi applicabili a talune trasmissioni online degli organismi di diffusione radiotelevisiva e ritrasmissione di programmi televisivi e radiofonici (c.d. SAT CAB) - COM(2016) 594**

La proposta intende facilitare la distribuzione transfrontaliera *online* dei programmi televisivi e radiofonici. Viene esteso il "principio del Paese di origine" alla comunicazione al pubblico e messa a disposizione dei contenuti *online* "accessori", ossia dei programmi forniti da parte di un'emittente radiotelevisiva. Ai fini dell'esercizio dei diritti d'autore l'accesso a tali programmi dovrà essere considerato come effettuato nello SM di stabilimento dell'emittente radiotelevisiva, anche se avviene in altri SSMM.

In merito alla suindicata proposta, la Presidenza austriaca sta esplorando soluzioni alternative per arrivare ad un testo di compromesso da elaborare in breve tempo. La posizione italiana è orientata verso una formulazione del testo in termini di armonizzazione minima per accordare maggiore libertà agli Stati membri, a cominciare dalla possibilità di introdurre o meno la gestione collettiva obbligatoria per i distributori di segnale. Sempre in quest'ottica è stata manifestata un'apertura sull'ipotesi di trasformazione della natura legale del dispositivo normativo, come proposto dalla Presidenza austriaca, da regolamento in direttiva.

L'Italia ha sempre manifestato una posizione contraria all'applicazione del principio del paese di origine, con l'obiettivo di minimizzare l'impatto negativo per l'industria produttiva (che vedrebbe ridotti gli introiti della riscossione di diritti di esclusiva territoriale). A tal fine, è fondamentale limitare e circoscrivere il più possibile il campo di applicazione dell'art.2 ovvero delle fattispecie a cui si applicherebbe il principio del paese di origine. Le discussioni sono ora concentrate a definire le "produzioni televisive in house", cui si dovrebbe applicare il principio del paese di origine. I triloghi sono alle battute finali.

**Sportello Unico Digitale**

Il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato il 3 ottobre 2018 il regolamento che istituisce lo sportello digitale unico accessibile attraverso il portale "Your Europe". Cittadini e imprese dell'UE, a partire dal 2020, avranno a disposizione un unico punto di accesso alle informazioni relative all'esercizio dei diritti alla mobilità nel mercato unico. Potranno fruire di servizi di assistenza, consulenza e risoluzione dei problemi transfrontalieri grazie ad un'interfaccia comune disponibile in tutte le lingue ufficiali dell'UE. Lo sportello integrerà le reti e i servizi già esistenti sia a livello nazionale che europeo. Per facilitare l'applicazione del regolamento è prevista l'istituzione di un gruppo di coordinamento dello sportello, composto da coordinatori nazionali e presieduto dalla Commissione. Nel corso del 2019 le competenti amministrazioni saranno impegnate nella implementazione dei vari adempimenti previsti dal regolamento.

**2.3 Unione dei Mercati dei Capitali**

Nel 2015 la Commissione europea ha avviato il Piano d'azione per l'Unione dei mercati dei capitali, quale iniziativa volta ad ampliare ed integrare i mercati dei capitali dei ventisette Stati membri dell'Unione europea e che dovrà essere completata entro il 2019. In particolare, l'UMC è intesa a:

- fornire nuove fonti di finanziamento alle imprese, soprattutto alle piccole e medie imprese;
- ridurre il costo della raccolta di capitali;
- aumentare le opzioni per i risparmiatori in tutta l'UE;
- agevolare gli investimenti transfrontalieri, nonché attrarre maggiori investimenti stranieri nell'UE;
- collegare la finanza all'economia reale promuovendo fonti di finanziamento di tipo non bancario;

- rendere il sistema finanziario dell'UE più stabile, resiliente e competitivo. Per raggiungere tali obiettivi, la Commissione europea ha proposto un Piano d'azione contenente una serie di misure, legislative e non, volte a costruire gradualmente l'Unione dei mercati dei capitali, anche mediante l'abbattimento delle barriere che ostacolano gli investimenti transfrontalieri. Il progetto sostiene e completa l'iniziativa "Un piano di investimenti per l'Europa", volta a rilanciare gli investimenti nell'Unione Europea. La posizione italiana sinora espressa sul progetto complessivo della *Capital Markets Union* è stata in generale positiva, come confermato dal contributo strategico fornito in occasione della revisione di medio termine della *Capital Markets Union*. Pertanto, i vari dossier per i quali si è concluso o è in corso il negoziato sono oggetto di una costruttiva partecipazione italiana.

Nella revisione intermedia del Piano d'azione per l'UMC (c.d. CMU/UMC) del giugno 2017 la Commissione ha incentrato l'attenzione sull'accesso delle PMI/SMEs ai mercati pubblici. Tra le recenti iniziative legislative in materia, vi è la proposta di regolamento che modifica i regolamenti (UE) n. 596/2014 (regolamento sugli abusi di mercato) e (UE) 2017/1129 (noto come regolamento Prospetto) per quanto riguarda la promozione dell'uso dei mercati di crescita per le PMI. Le piccole e medie imprese neo-quotate sono un importante volano per gli investimenti e l'occupazione, superando spesso le aziende private in termini di crescita annuale e aumento della forza lavoro. In linea generale, si tratta di imprese che, attraverso offerte secondarie, beneficiano di una base di investimenti più diversificata, nonché di un più facile accesso al capitale azionario aggiuntivo e al finanziamento del debito. Tuttavia, nonostante i vantaggi, i mercati pubblici dell'Unione Europea per le PMI fanno fatica ad attirare nuovi emittenti. Il numero di offerte pubbliche iniziali sui mercati dedicati alle PMI è, infatti, diminuito considerevolmente nell'Unione europea a seguito della crisi e non è più aumentato in modo significativo. A livello normativo, i mercati pubblici per le PMI si trovano ad affrontare due tipi di sfide: i) sul versante dell'offerta, gli emittenti devono sostenere costi di conformità elevati per la quotazione sui mercati pubblici; ii) sul versante della domanda, la liquidità insufficiente può pesare sugli emittenti (a causa dei costi più elevati del capitale), sugli investitori (che possono essere riluttanti a investire nelle PMI a causa degli scarsi livelli di liquidità e dei rischi di volatilità correlati) e sugli intermediari del mercato (i cui modelli di business dipendono dal flusso degli ordini dei clienti sui mercati liquidi). In particolare, le imprese quotate su un mercato di crescita per le PMI sono tenute a rispettare alcune norme europee, quali quelle previste nel regolamento sugli abusi di mercato (MAR) e nel regolamento relativo al prospetto. Il primo dei due regolamenti citati estende agli MTF (sistemi multilaterali di negoziazione), inclusi i mercati di crescita per le PMI, il regime in materia di abusi di mercato, basandosi su un approccio sostanzialmente indifferenziato. Difatti, quasi tutti gli obblighi che impone si applicano allo stesso modo a tutti gli emittenti, a prescindere dalle loro dimensioni o dalle sedi di negoziazione in cui i loro strumenti finanziari sono ammessi alla negoziazione. Ciò costituisce un evidente limite per l'accesso delle PMI ai mercati pubblici. Ulteriori limiti in tal senso derivano dal regolamento sul prospetto, in quanto l'emittente che intende trasferire le sue azioni da un mercato di crescita per le PMI ad un mercato regolamentato deve produrre un prospetto completo, con i conseguenti eventuali oneri amministrativi. Di qui la necessità di sviluppare un quadro normativo più idoneo a favorire l'accesso ai finanziamenti pubblici da parte delle piccole e medie imprese. L'obiettivo generale della presente iniziativa legislativa confinata ai soli mercati di crescita per le PMI e alle imprese quotate in tali sedi di negoziazione - è pertanto quello di introdurre adeguamenti tecnici al *corpus* di norme dell'Unione Europea al fine di:

- ridurre gli oneri amministrativi e i costi di conformità alla normativa che le PMI devono sostenere nel momento in cui i loro strumenti finanziari sono ammessi alla negoziazione in un mercato di crescita per le PMI;
- aumentare la liquidità degli strumenti di capitale quotati sui mercati di crescita per le PMI e, allo stesso tempo, preservare un elevato livello di tutela degli investitori e di integrità del mercato.

Le opzioni di intervento prescelte a livello europeo sono state individuate in modifiche tecniche che prevedono alcune semplificazioni per quanto concerne l'ambito di applicazione, i termini per la comunicazione delle informazioni e gli obblighi in materia di registrazioni, derivanti dalla normativa MAR. Al fine di ovviare al problema del limitato numero di negoziazioni sui mercati di crescita delle PMI, inoltre, la Commissione propone di accordare la possibilità per gli emittenti azioni sugli *SME Growth Market* di concludere contratti di liquidità con un intermediario finanziario affinché proceda alla compravendita dei relativi titoli azionari, onde migliorarne la liquidità. Infine, relativamente al regolamento sul prospetto, l'iniziativa legislativa in discorso prevede la possibilità per le PMI di utilizzare, a determinate condizioni, un "prospetto semplificato" per il passaggio da un mercato di crescita per le PMI ad un mercato regolamentato. La proposta sopra delineata nei suoi punti essenziali è vista con favore dall'Italia. Del resto, molto importante risulta la dinamicità dei mercati pubblici cui mira la presente iniziativa normativa. Il fine ultimo è, infatti, quello di ridurre l'eccessivo ricorso al finanziamento bancario e diversificare, per le imprese europee, le fonti di finanziamento basate sul mercato. Rendendo più semplice la quotazione delle imprese sui mercati di crescita per le PMI, si contribuirà a facilitare la raccolta di capitali da parte delle imprese europee ed a creare una "scala di finanziamenti" in grado di fornire canali di finanziamento diversificati per le imprese in ciascuna fase di sviluppo. Pertanto, tale intervento della Commissione europea risulta in sintonia con gli interessi economici nazionali. D'altronde, nella medesima ottica di incrementare capitali di rischio in Europa si è inserito il processo di revisione del regolamento relativo ai fondi europei per il venture capital (EuVECA) e ai fondi europei per l'imprenditoria sociale (EuSEF); processo conclusosi nel 2017 e a cui l'Italia ha partecipato attivamente. Un'ulteriore iniziativa legislativa del Piano di azione della CMU volta ad ampliare l'accesso ai finanziamenti per le PMI in genere e, in particolare, per le imprese innovative, le *start-up* e le imprese in fase di espansione è la proposta di regolamento (ECSP, *European Crowdfunding Services Providers*) relativo ai fornitori europei di servizi di *crowdfunding* (finanziamento collettivo), nonché la proposta di direttiva che modifica, sempre in materia, la MIFID II. Attualmente le PMI hanno ancora difficoltà di accesso ai finanziamenti, soprattutto nel passaggio dalla fase di avviamento a quella di espansione a causa di asimmetrie informative strutturali e l'eccessiva dipendenza da prestiti bancari a breve termine non garantiti risulta spesso costosa. Inoltre, la crisi finanziaria del 2008 ha inciso sui volumi dei prestiti bancari alle *start-up* e alle PMI che ancora faticano a raggiungere i livelli pre-crisi, tanto che la mancanza di fondi è una delle principali cause del fallimento di tali imprese. In tale contesto, il *crowdfunding*, come nuova forma di servizio in ambito finanziario resa possibile dalla tecnologia, può aiutare ad abbinare meglio gli investitori ed i progetti di attività che hanno bisogno di un finanziamento. Le piattaforme di *crowdfunding* agiscono infatti da intermediari tra gli investitori e le imprese, consentendo ai primi di individuare più agevolmente i progetti di loro interesse e sostenerli. Il *crowdfunding* può diventare un'importante fonte di finanziamento non bancario e contribuire così a progredire verso il conseguimento di taluni degli obiettivi generali dell'UMC. Tale fenomeno si sta affermando sempre più nell'ambito della cosiddetta "scala dei finanziamenti" per le *start-up* e le imprese nella fase iniziale, solitamente finanziate su base familiare fino ad una fase di sviluppo quando iniziano a rientrare negli obiettivi di fondi di capitale di rischio e di fondi di *private equity*. Il *crowdfunding* può, pertanto, costituire un'alternativa ai prestiti bancari non garantiti, che sono attualmente la principale fonte di finanziamento esterno per le PMI, soprattutto nel periodo iniziale di attività. Tuttavia, a livello di Unione manca un regime normativo uniforme ed una vigilanza coerente in materia. Le cornici normative predisposte a livello nazionale, in prevalenza in un'ottica che guarda alle esigenze dei mercati e degli investitori locali, rivelano differenze nella concezione e nell'applicazione delle norme in termini di condizioni di funzionamento, di regimi di concessioni e di autorizzazioni delle piattaforme a ciò dedicate. In altri termini, le profonde differenze tra le normative e tra i divergenti ambiti di applicazione adottati dai singoli Stati membri possono costituire un ostacolo all'ampliamento delle attività delle piattaforme di *crowdfunding* in tutta l'Unione europea. A causa di tali barriere transfrontaliere gli investitori internazionali faticano ad orientarsi nelle piattaforme europee di *crowdfunding* nonostante la dinamica espansiva dei mercati domestici. Le difficoltà che questi incontrano nell'attività a livello transfrontaliero generano, di conseguenza, ulteriori costi di ricerca e limitano la libera circolazione di capitali

all'interno dell'Unione Europea. In tale contesto, la Commissione europea ha predisposto le suddette iniziative legislative, nella veste di un regolamento e di una direttiva di modifica della MIFID II - che costituiscono, peraltro, parti del Piano d'azione in materia di tecnologie finanziarie (FinTech), elaborato dalla stessa Commissione per favorire una migliore comprensione della tecnologia e consentirle di sostenere il settore dei servizi finanziari. In effetti, tale settore costituisce il principale utilizzatore di tecnologie digitali e rappresenta un importante motore della trasformazione digitale della società. La Commissione si propone di optare per un approccio alla tecnologia finanziaria più orientato all'innovazione, predisponendo un contesto normativo in cui i servizi, i prodotti e le soluzioni finanziarie innovative siano disponibili in tutta l'Unione Europea, in un ambiente sicuro e finanziariamente stabile, sia per gli investitori che per le imprese. Nello specifico, la proposta legislativa prevede l'istituzione di un marchio europeo per le piattaforme di *crowdfunding* basato, sia sull'investimento (*equity*), che sul prestito (*lending*), limitato alle piattaforme che operano a livello europeo. Tale regime europeo viene previsto in coesistenza con le discipline nazionali dei vari paesi. La proposta, dunque, lascia invariate le cornici nazionali in materia di *crowdfunding*, offrendo al contempo un'opportunità per le piattaforme che desiderano estendere la propria operatività a livello transfrontaliero. Per quanto concerne invece la proposta di direttiva, in un'ottica di certezza del diritto, è previsto che la direttiva 2014/65/UE (MIFID II) non si applica ai soggetti autorizzati come fornitori di servizi di *crowdfunding*, così come definiti nel regolamento di cui trattasi. Nella prospettiva di un regime armonizzato relativo ai fornitori europei di servizi di *crowdfunding*, la proposta legislativa di cui trattasi può essere considerata, in linea generale, opportuna per la finalità di creare un efficace "marchio UE" direttamente applicabile. Essa consentirebbe di superare le differenze tra le discipline nazionali e ridurrebbe in modo significativo la complessità e gli oneri finanziari ed amministrativi per tutti i portatori di interessi, quali le piattaforme di *crowdfunding*, i titolari dei progetti e gli investitori. Tuttavia, vi sono taluni elementi della proposta in esame che richiedono maggiore attenzione e valutazione. Il primo elemento è la fattibilità e l'applicabilità del regime europeo, considerato il coinvolgimento di due distinte cornici regolamentari (quella tipicamente del credito e quella dei titoli e strumenti finanziari), normalmente ripartite anche secondo ambiti di vigilanza separati a livello di autorità nazionali competenti. Il secondo riguarda le possibili sovrapposizioni tra la disciplina europea e quella nazionale, atteso che non viene previsto un unico passaporto, bensì due regimi distinti: un'autorizzazione ed un regime europei per portali transfrontalieri, da una parte, e, dall'altra, l'applicabilità della normativa interna quando si vuole operare unicamente in ambito nazionale. Ciò potrebbe comportare disfunzioni, sovrapposizioni e ancora minor armonizzazione. A ciò si aggiungerebbero incoerenze in termini di tutela dell'investitore in considerazione del regime di esenzione totale dalla MIFID II che, alla luce della proposta in esame, spetterebbe ai portali transfrontalieri.

In definitiva, la proposta, pur mostrando nei suoi contorni generali aspetti favorevoli in termini di armonizzazione delle norme in materia e di riduzione degli oneri finanziari ed amministrativi per tutti i portatori di interessi del settore, presenta taluni aspetti che impongono un'accurata analisi in sede di negoziato.

La proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio per facilitare la distribuzione transfrontaliera dei fondi di investimento collettivo e che modifica i regolamenti (UE) n. 345/2013 e n. 346/2013 si inquadra sempre nel contesto scaturito dal Piano d'azione per l'Unione dei mercati dei capitali, nonché dalla revisione intermedia dello stesso e si articola in due proposte legislative specifiche: un regolamento ed una direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2009/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2011/61/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la distribuzione transfrontaliera dei fondi di investimento collettivo (CBDF). La proposta è finalizzata ad armonizzare maggiormente parte del quadro normativo europeo mediante la rimozione degli ostacoli normativi alla distribuzione transfrontaliera di fondi di investimento nell'Unione europea. In particolare, le scelte alla base dell'iniziativa legislativa tendono a migliorare:

- la trasparenza delle previsioni nazionali riguardanti la commercializzazione;
- i processi di verifica della documentazione di commercializzazione;

- la trasparenza delle spese e degli oneri di autorizzazione e vigilanza;
- l'allineamento delle forme di notifica (e di ritiro) attualmente previste per diverse tipologie di fondi;
- l'armonizzazione delle attività propedeutiche alla commercializzazione vera e propria (*cd. pre-marketing*) per i fondi che godono già di un'etichetta dell'Unione (*cd. EU label*).

Le disposizioni contenute nel progetto possono ritenersi, in generale, conformi all'interesse nazionale, in quanto consolidano un quadro di misure, armonizzate a livello dell'Unione, volto a facilitare la distribuzione transfrontaliera dei fondi collettivi. Le nuove misure dovrebbero ridurre i costi di tali attività transfrontaliere e sostenerne il maggior sviluppo. Una concorrenza nell'ambito dell'Unione contribuirà a fornire agli investitori un più ampio panorama di scelte e, in via prospettica, maggior valore. Allo stato attuale, la proposta in questione è, in sede europea, nella c.d. fase di trilatero tra Consiglio e Parlamento europeo che dovrebbe concludersi entro la fine del 2018.

Con la proposta di regolamento per la commercializzazione e distribuzione di un Prodotto Pensionistico Pan europeo (PEPP) presentata il 29 giugno 2017 la Commissione ha inteso creare il quadro giuridico e le condizioni necessarie ad assicurare che l'ampia platea di soggetti costituita da banche, imprese di assicurazione, fondi pensionistici aziendali o professionali, imprese di investimento e gestori, previo rilascio di un apposito passaporto europeo da parte dell'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA), possa offrire in tutta l'Unione europea un prodotto pensionistico individuale paneuropeo (PEPP) standardizzato che si affiancherebbe a quelli già esistenti a livello nazionale, senza la necessità che questi ultimi prodotti si convertano al nuovo standard. Il 19 giugno 2018 il Coreper ha approvato il testo formalizzato nel gruppo di lavoro del Consiglio fornendo mandato alla Presidenza di turno di avviare la fase di c.d. trilatero con il Parlamento europeo. Il testo approvato dal Coreper accoglie molte delle istanze rappresentate dall'Italia al tavolo negoziale, in particolare per quanto riguarda l'inclusione delle forme pensionistiche complementari tra i soggetti abilitati a realizzare i PEPP, la definizione delle eventuali modalità di garanzia del capitale, il contenuto dei documenti informativi da sottoporre agli aderenti. Parzialmente soddisfacente appare essere invece quanto previsto in materia di autorizzazione alla commercializzazione del prodotto poiché, rispetto al testo della proposta della Commissione, il ruolo dell'EIOPA risulta essere in parte ridimensionato a favore di quello delle Autorità nazionali, per quanto siano previsti, nel caso di prodotti collocati da un fornitore che opera in regime di libera prestazione di servizi, ampi poteri in capo all'Autorità del paese ospitante, una soluzione quindi che contempera il ridimensionamento dell'EIOPA e che era stata indicata dall'Italia e da altri stati membri quale condizione necessaria. Nel testo del Parlamento europeo permane invece un ruolo più incisivo dell'EIOPA nel processo autorizzatorio e, pertanto, nella fase del c.d. trilatero, non si esclude che dal confronto negoziale tra i due co-legislatori mediato dalla Commissione, possano ottenersi sensibili migliorie in quello che risulterà essere il testo finale. La prospettiva dell'introduzione dei PEPP continua quindi nel complesso ad essere accolta positivamente dall'Italia. Infatti, la struttura di base del PEPP appare contraddistinta da elementi tendenti a favorire la creazione di un efficace strumento pensionistico di c.d. terzo pilastro, a costi ridotti e facilmente trasferibile in caso di mobilità dell'aderente entro Paesi posti all'interno dell'Unione europea. Dal punto di vista dei potenziali aderenti, è da vedere con favore la possibilità che tramite l'introduzione dei PEPP la dinamica del mercato possa favorire una discesa dei costi dei prodotti individuali. Dal punto di vista degli operatori nazionali, si osserva che l'esperienza già maturata con prodotti simili ai PEPPs pone tali operatori in una buona posizione competitiva rispetto ai concorrenti esteri e potrebbe loro consentire di sviluppare la propria attività anche in altri Paesi dell'Unione.

In tema di revisione e rafforzamento dei compiti, della *governance* e del finanziamento delle autorità europee di vigilanza, la Commissione Europea, nell'ambito del piano di azione per la *Capital Markets Union* (CMU), ha presentato nel mese di settembre 2017 una proposta di emendamento della legislazione corrente sul sistema delle autorità europee di vigilanza (ESFS), che è attualmente in corso di negoziato presso il Consiglio UE. L'*European System of Financial Supervision* (ESFS) è stato introdotto nel 2010 e comprende l'*European Systemic Risk Board* (ESRB) e le tre *European Supervisory Authorities* (ESA), dedicate rispettivamente al settore bancario

(*European Banking Authority* - EBA), al settore finanziario (*European Securities and Markets Authority* - ESMA) e al settore assicurativo e dei fondi pensione (*European Insurance and Occupational Pensions Authority* - EIOPA). La proposta della Commissione mira ad una revisione molto sostanziale dell'attuale quadro normativo, basata sui seguenti elementi fondamentali:

- maggiore coordinamento dell'attività di supervisione a livello europeo, attraverso la predisposizione di un piano strategico di supervisione europea da parte delle ESA;
- maggiore attività di supervisione diretta sui mercati dei capitali da parte dell'ESMA, tramite l'accentramento di alcune funzioni autorizzative e di controllo con particolare riferimento ad alcune tipologie di prospetti e ai tassi *benchmark*;
- migliore struttura di *governance* e di finanziamento delle ESA, con il fine di renderle più indipendenti dalle autorità nazionali, attraverso la creazione di Comitati esecutivi composti da membri indipendenti e la contribuzione diretta da parte dell'industria, in sostituzione dei contributi delle autorità nazionali;
- promozione della finanza sostenibile e di FinTech.

Lo stato di avanzamento del negoziato è fortemente condizionato dalle forti perplessità sulla proposta condivise dalla quasi totalità degli Stati membri, inclusa l'Italia, sui rischi di confusione tra il ruolo di regolatori delle ESA (ad eccezione di alcuni compiti di supervisione affidati all'ESMA) e il ruolo di supervisione che compete alla Banca Centrale Europea e alle autorità di supervisione nazionali, come nel caso del piano strategico di supervisione, e sulla sovrapposizione e confusione tra i poteri nazionali e quelli delle ESA, sia attraverso la nuova *governance* "indipendente", sia attraverso l'accentramento di alcune competenze su materie non armonizzate o per le quali è necessaria la conoscenza delle specificità nazionali, anche ai fini di protezione dei consumatori. Inoltre, in base alla proposta di revisione del meccanismo di finanziamento delle ESA, si prospetterebbe un aggravio per gli intermediari bancari e finanziari, con la richiesta di contributi che non trovano giustificazione in un'attività di supervisione diretta da parte delle ESA (ad eccezione di alcune attività svolte dall'ESMA) e che si verrebbero a sommare ai contributi già versati alle autorità di supervisione a livello nazionale ed europeo. Inoltre, la consultazione pubblica che ha preceduto la proposta della Commissione non ha evidenziato malfunzionamenti o criticità per i quali fosse necessario intervenire in maniera così radicale sull'attuale sistema. Infine, non risulta chiaro come molte delle modifiche proposte possano aiutare lo sviluppo della CMU, che è l'obiettivo primario dichiarato dalla Commissione nella sua proposta.

La Commissione europea, nel dare parzialmente attuazione al piano di azione in materia di finanza sostenibile, ha presentato, in data 24 maggio 2018, tre proposte legislative:

1. proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili. La proposta legislativa, che consta di 18 articoli, mira a realizzare un sistema di classificazione unificato a livello dell'UE ("tassonomia") con lo scopo di individuare le attività economiche sostenibili sulla base di specifici criteri armonizzati. La proposta in argomento svolge un ruolo centrale. Invero, la definizione di una tassonomia a livello dell'Unione europea costituisce un'importante condizione preliminare per raggiungere l'obiettivo di incanalare i fondi verso investimenti sostenibili. La proposta di regolamento è attualmente in corso di negoziato presso il Consiglio UE. Durante il corso del negoziato stanno emergendo delle perplessità condivise da gran parte degli Stati membri, inclusa l'Italia. Si esprimono delle riserve sulle scelte metodologiche in ordine all'intervento degli atti di secondo livello. La scelta della Commissione europea di sviluppare sostanzialmente la tassonomia attraverso atti delegati solleva forti preoccupazioni, pur essendo compresa la necessità di una certa flessibilità del quadro giuridico, in quanto le conoscenze scientifiche e tecnologiche degli impatti ambientali si evolvono rapidamente;
2. proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sull'informativa in materia di investimenti sostenibili e rischi per la sostenibilità recante modifica della