

PARTE SECONDA

PRINCIPALI POLITICHE ORIZZONTALI E SETTORIALI

CAPITOLO 1

LE POLITICHE SULLA MIGRAZIONE

1.1 La dimensione interna della politica sulla migrazione

L'obiettivo prioritario del Governo sarà quello di fornire nuovo slancio al dialogo con le Istituzioni europee e con gli altri Stati membri sul tema della gestione dei flussi migratori, con particolare riferimento a quelli che utilizzano le rotte via mare.

In quest'ottica, si attende la pubblicazione del "Nuovo Patto su Asilo e Migrazioni", annunciato dalla Presidente della Commissione europea von der Leyen, che dovrebbe prendere la forma di un'ampia Comunicazione ufficiale, cui sarebbe allegata una tabella di marcia per le singole iniziative legislative che comporranno il Patto.

In linea con l'accordo raggiunto tra alcuni Ministri dell'Interno europei nel Vertice di Malta del 23 settembre 2019, l'Italia porrà in primo piano l'esigenza di evitare la perdita di vite umane in mare, ma anche quella che, a seguito dello sbarco sul territorio europeo, siano garantiti adeguati e rapidi meccanismi di ripartizione dei migranti tra tutti gli Stati membri.

Parallelamente, è convinzione del Governo che questi strumenti debbano essere affiancati da una vera e propria strategia sui flussi che attraversano il Mediterraneo in grado di prevenire quanto più possibile le partenze.

L'Italia, in particolare, ribadirà la peculiarità degli attraversamenti e degli sbarchi via mare e, di conseguenza, la differenza non solo quantitativa, ma anche qualitativa degli oneri ricadenti sugli Stati membri più esposti geograficamente. Una corretta interpretazione ed attuazione dell'art. 80 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea richiede, in questo senso, un adeguato riconoscimento dell'impegno garantito dai Paesi di frontiera esterna marittima in termini di salvataggi, accoglienza e controllo delle frontiere.

In questo quadro, l'obiettivo di una maggiore condivisione degli oneri sconterà, presumibilmente, anche nel 2020 le resistenze già manifestate da molti Stati membri nel corso degli ultimi anni. L'azione italiana si svolgerà, pertanto, in uno scenario particolarmente complesso e sensibile sul piano politico per tutti gli Stati membri, e sarà mirata a raggiungere forme di compromesso in grado di superare la contrapposizione con gli Stati membri meno esposti sul piano geografico.

Un altro terreno sul quale l'Italia chiederà un salto di qualità nell'impegno dell'Unione europea sarà quello del sostegno nel controllo delle frontiere esterne, anche attraverso la valorizzazione dell'attività dell'Agenzia per la Guardia costiera e di frontiera europea (*Frontex*). L'Italia, pur non avendo votato a favore del nuovo regolamento di disciplina dell'Agenzia, sarà impegnata nella sua implementazione, ma chiederà con forza che la stessa rappresenti un valore aggiunto, non solo per il controllo delle frontiere esterne terrestri, ma anche per quelle marittime. È, infatti, convinzione del Governo che all'ampliamento dell'organico dell'Agenzia debba corrispondere un rinnovato impegno sul piano, ad esempio, dei rimpatri e della cooperazione con le Autorità dei Paesi terzi.

Il Governo solleciterà, infatti, l'Unione europea affinché sviluppi una coerente strategia per i rimpatri che preveda strumenti di supporto agli Stati membri più esposti ai flussi migratori, sia attraverso meccanismi di rimpatrio a carico dell'Unione, sia sul terreno della definizione ed attuazione di accordi di riammissione dell'Unione europea con gli Stati di origine e transito dei migranti.

Nell'azione del Governo sarà, altresì, centrale sostenere gli sforzi dell'Unione europea per garantire un utilizzo sempre più efficace ed efficiente degli strumenti tecnologici anche nel settore del controllo delle frontiere, con l'obiettivo di migliorare la gestione degli ingressi nell'area Schengen e rafforzare gli strumenti impiegati per le verifiche di sicurezza.

L'Italia, infatti, è convinta ed impegnata per rafforzare l'Area Schengen ed il principio di libera circolazione che può essere messo a rischio da decisioni unilaterali e non condivise a livello di Unione europea. In quest'ottica, sarà essenziale puntare sul rafforzamento della cooperazione tra gli Stati membri, dando nuova concretezza ai fondamentali principi della fiducia reciproca e della leale collaborazione.

Il Governo seguirà, altresì, con particolare attenzione le iniziative della nuova Commissione europea che saranno indirizzate allo sviluppo di canali sicuri di migrazione legale per specifiche categorie e per persone bisognose di protezione.

Riforma del Sistema comune europeo d'asilo

La riforma del Sistema comune europeo d'asilo costituisce una priorità del Governo, pur nella consapevolezza delle difficoltà negoziali connesse alle diverse sensibilità degli Stati membri, dovute anche alle differenti collocazioni geografiche. In questo complesso scenario, l'Italia tenterà, comunque, di rilanciare il negoziato ribadendo con forza che ulteriori fallimenti costituirebbero un segnale negativo per la credibilità dell'intera Unione europea.

Nel 2016, è stato presentato un primo pacchetto di proposte composto da tre progetti di riforma relativi, rispettivamente, alla revisione del regolamento di Dublino, del regolamento Eurodac (che disciplina il database europeo delle impronte digitali per coloro che richiedono asilo politico e per le persone fermate mentre varcano irregolarmente una frontiera esterna dell'UE) e del regolamento istitutivo dell'Agenzia EASO (Ufficio europeo di sostegno per l'asilo). Successivamente la Commissione europea ha diffuso un secondo pacchetto di proposte legislative concernenti la riforma della direttiva "accoglienza", della direttiva "procedure" e della direttiva "qualifiche" (queste ultime due verrebbero, in particolare, trasfuse in due nuovi regolamenti, strumenti direttamente applicabili negli Stati membri e, quindi, più vincolanti rispetto alle Direttive che richiedono recepimento).

La revisione del Sistema comune europeo d'asilo, e soprattutto del cosiddetto regolamento di Dublino, costituisce, infatti, un tassello essenziale nel quadro di una necessaria più ampia strategia europea sull'immigrazione che voglia cercare di governare il fenomeno.

Sul piano del metodo negoziale, la posizione italiana confermerà la necessità di raggiungere un'intesa complessiva, evitando il cosiddetto spaccettamento delle proposte. È, infatti, fondamentale per il Governo bloccare possibili tentativi volti a privilegiare accordi separati sulle singole proposte, senza che sia stato raggiunto un compromesso equilibrato sul dossier principale, cioè sulla riforma del regolamento di Dublino.

Nel merito delle proposte, l'Italia ribadirà l'esigenza di superare il principio della responsabilità sulle richieste d'asilo in carico allo Stato membro di primo ingresso che, nel corso degli anni, ha dimostrato di non essere più coerente con il mutato scenario e con la necessità di evitare situazioni di crisi e di eccessiva pressione sugli Stati membri geograficamente più esposti.

Più nello specifico la riforma dovrà mirare a dare concretezza al principio di solidarietà espresso dall'art. 80 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, al fine di individuare il giusto equilibrio tra gli oneri che possono essere sostenuti da ciascuno Stato membro.

Per raggiungere questo obiettivo occorre, quindi, lavorare su un nuovo sistema chiaro e trasparente che sia facilmente spiegabile ai cittadini europei i quali debbono poter comprendere l'equità del meccanismo.

Il Governo si opporrà, inoltre, a tentativi di introdurre ulteriori irrigidimenti nell'attuale normativa il cui risultato ultimo sia quello di produrre un aggravio per gli Stati che possono trovarsi in situazioni di maggiore pressione.

L'Italia, infatti, ritiene che l'obiettivo della riforma sia quello di riequilibrare gli oneri tra i diversi Stati membri e non di cristallizzare l'attuale situazione. Per raggiungere questo obiettivo, accanto a meccanismi ordinari di gestione delle richieste di asilo che vadano oltre la responsabilità dello Stato membro di primo ingresso, occorrerà prevedere anche strumenti d'emergenza da attivare in situazione di eventuale crisi.

In tale quadro, il Governo ribadirà, altresì, l'importanza di tenere in considerazione, anche nell'ambito della riforma del Sistema comune europeo d'asilo, le peculiarità degli arrivi via mare e della conseguente gestione dei richiedenti asilo.

L'Italia sosterrà, infine, l'esigenza di prevedere strategie europee analoghe ai canali umanitari già avviati dal nostro Paese per consentire l'ingresso legale ed in sicurezza di richiedenti protezione in situazione di particolare vulnerabilità.

1.2 La dimensione esterna della politica sulla migrazione

Nel corso del 2020 il Governo lavorerà per consolidare i risultati conseguiti nel periodo pregresso e ampliarne la portata incoraggiando un maggior coinvolgimento, in primo luogo finanziario, dell'Unione europea. Il 2019 ha visto calare ulteriormente il numero di sbarchi nel nostro Paese, confermando la tendenza, avviata sin dalla seconda metà del 2017, ad una sempre più marcata riduzione dei flussi irregolari diretti verso l'Italia lungo la rotta del Mediterraneo centrale. In particolare, a ottobre 2019 si contava una riduzione percentuale del 62 per cento rispetto allo stesso periodo del 2018 che, a sua volta, aveva già registrato una riduzione dell'80 per cento rispetto al 2017. Il tendenziale calo negli arrivi nel nostro Paese è andato di pari passo con una significativa riduzione degli sbarchi in Spagna (attorno al 45 per cento), dovuta ad una rinnovata collaborazione con le autorità del Marocco, le quali hanno contribuito in maniera decisiva ad invertire la tendenza all'aumento degli arrivi registrata nel 2018. Al tempo stesso, l'aumento degli arrivi verso la Grecia, e in particolare degli sbarchi nelle Isole egee (quasi il 60 per cento in più rispetto al 2018) conferma che, pur sullo sfondo di una pressione verso l'Europa complessivamente ridotta rispetto agli anni precedenti, la questione migratoria resta tra le principali priorità che l'Italia e l'Unione europea sono chiamate ad affrontare, con l'obiettivo di definire e attuare una politica d'intervento strategica e multi-livello lungo tutte le rotte di rette verso il nostro continente. Ciò, anche nella consapevolezza delle persistenti criticità che interessano, nonostante il significativo calo negli arrivi, la rotta del Mediterraneo centrale e il suo retroterra libico-saheliano.

Tra gli sviluppi più positivi, sui quali occorrerà continuare ad investire, vi sono gli oltre quarantacinquemila rimpatri volontari assistiti effettuati dal 2016 dalla Libia verso i Paesi di origine e i circa quarantamila effettuati dal Niger, sostenuti dalle capacità operative dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) e da un diretto sforzo finanziario italiano attraverso le risorse del Fondo Africa, oltre che della UE nel suo insieme. Tali dati testimoniano del progressivo sviluppo, presso i partner africani, di un sentimento di "appropriazione" (*ownership*) e della consapevolezza del loro ruolo nelle attività di soccorso dei migranti caduti vittima delle reti criminali di trafficanti di esseri umani. Sempre con riferimento alla Libia, merita dare conto dei circa settemila salvataggi in mare effettuati dalla Guardia costiera libica nel 2019. Con riferimento all'Alto commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati (UNHCR), si ricorda anche l'evacuazione dalla Libia di oltre quattromila migranti in situazione di particolare vulnerabilità nel quadro di un meccanismo di transito di emergenza (*Evacuation*

emergency transit mechanism), che prevede il trasferimento in Niger, ai fini di successivo reinsediamento verso Stati membri UE o altri Stati terzi disponibili. A questo proposito, dal settembre 2019 è stato avviato, e sostenuto con risorse del Fondo Africa, un nuovo meccanismo di transito di emergenza in Ruanda, volto a rafforzare le evacuazioni di rifugiati vulnerabili dalla Libia.

Molti degli interventi delle Organizzazioni delle Nazioni Unite nei principali Paesi africani in ambito migratorio sono stati sostenuti da parte italiana con le risorse del Fondo Africa (230 milioni di euro nel triennio 2017-2019) e, da parte dell'UE, dal Fondo fiduciario d'emergenza dell'Unione europea per la stabilità e la lotta contro le cause profonde della migrazione irregolare e del fenomeno degli sfollati in Africa, istituito al Vertice della Valletta del novembre 2015. Le risorse mobilitate dal Fondo fiduciario hanno superato i 4 miliardi di euro tra contributi effettivi e promesse di contributo di Commissione europea UE e Stati membri. Tra gli Stati membri, l'Italia rappresenta il secondo contributore al Fondo, con 123 milioni di euro su un totale di circa 500.

In coerenza con le Risoluzioni n. 6-00035 della Camera dei Deputati e n. 6-00033 del Senato della Repubblica dell'11 dicembre 2018, il Governo continuerà a sostenere, a livello UE, la realizzazione di politiche di partenariato e cooperazione con i Paesi di origine e transito dei migranti che mirino a incidere sulle cause profonde dei flussi migratori, nonché a costruire una politica condivisa di gestione ordinata degli stessi. Particolare attenzione sarà dedicata ad accrescere le capacità di gestione delle frontiere e di contrasto alle reti del traffico di migranti dei Paesi partner, secondo un approccio di tipo "preventivo" che miri alla riduzione delle partenze e alla sensibilizzazione rispetto ai rischi della migrazione irregolare. Parallelamente, si lavorerà per stabilire canali legali e sicuri per la migrazione, come alternativa alla migrazione irregolare ma anche come "leva negoziale" nell'ambito del dialogo migratorio con l'UE. Il Governo, inoltre, continuerà a incoraggiare la definizione di una reale politica comune dei rimpatri, incentrata sull'utilizzo di tutti i mezzi di persuasione a disposizione dell'UE (politica dei visti, politica commerciale, etc.) per incrementare il numero delle riammissioni, da parte dei Paesi terzi, di loro cittadini irregolarmente presenti negli Stati membri, in coerenza con quanto concordato dagli stessi Capi di Stato e di Governo dell'UE in occasione del Consiglio europeo del 17-18 ottobre 2018.

Il Governo continuerà ad attribuire particolare importanza ai processi di dialogo migratorio e uro-africano, ossia il Processo di Rabat (con i Paesi dell'Africa centro-occidentale e del Maghreb) e quello di Khartoum (con i Paesi del Corno d'Africa e dell'Africa orientale, oltre ad Egitto, Tunisia e Libia). Entrambi vedono l'Italia partecipare ai rispettivi comitati direttivi e svolgere – soprattutto nel processo di Khartoum – un ruolo di primo piano nella gestione delle iniziative di dialogo con i partner africani.

Infine, una più fattiva collaborazione con i Paesi terzi sarà perseguita a livello UE nell'ottica di una condivisione degli sforzi in materia di ricerca e soccorso in mare e di sbarco dei migranti salvati, in coerenza con il rilancio della cooperazione intra-europea nella gestione degli sbarchi concordata da Francia, Germania, Malta e Italia nel corso del Vertice della Valletta (23 settembre 2019).

CAPITOLO 2

POLITICHE PER IL MERCATO DELL'UNIONE

Il mercato unico è un potente strumento per diffondere l'innovazione e le nuove tecnologie che rendono le economie europee più produttive e sostenibili e generano progresso sociale per i cittadini. Per migliorare la competitività e l'efficacia del mercato unico è necessario un approccio integrato e sinergico per una crescita sostenibile e inclusiva in ambito economico, sociale e ambientale. Per eliminare le debolezze strutturali che impediscono, ancora oggi, il pieno sviluppo delle potenzialità economiche dell'Unione e ne ostacolano un processo di crescita endogena - in una congiuntura internazionale, come quella attuale, segnata da bassa crescita e da un rallentamento del commercio mondiale, appesantito da misure protezionistiche fuori luogo - c'è bisogno di assicurare il completamento e l'*enforcement* delle norme del mercato interno, attuando pienamente le quattro libertà fondamentali sancite dal trattato. Il tema dell'*enforcement* si inserisce pienamente nella rinnovata attenzione, da parte della Commissione europea, all'attuazione della normativa in materia di mercato interno a livello nazionale e alle eventuali barriere esistenti o di nuova introduzione. In tale direzione si innesta l'invito rivolto dal Consiglio europeo di marzo 2019 alla Commissione europea a presentare, entro marzo 2020, un Piano di Azione sul tema. Il completamento del mercato interno rappresenta, quindi, una condizione necessaria ma non sufficiente. È necessario associare al mercato unico politiche a sostegno della crescita, dell'occupazione e degli investimenti, in un'ottica di sostenibilità. È necessario investire nelle tecnologie strategiche su cui si gioca la competizione globale, attraverso gli investimenti, pubblici e privati, la ricerca pura e applicata, la maggiore sinergia tra imprese e università, lo sviluppo delle competenze e del capitale umano.

L'attività negoziale nel 2019 si è intensificata in vista dell'approssimarsi della fine della legislatura europea ed in considerazione degli impegni assunti dai co-legislatori di concludere l'iter legislativo dei dossier prioritari. Nel 2020 sarà quindi necessario provvedere affinché le numerose nuove normative siano tempestivamente recepite e attuate a livello nazionale. Con riferimento alla fase ascendente, invece, proseguiranno i negoziati sulle proposte di regolamento sulla tutela della vita privata nelle comunicazioni elettroniche (regolamento e-privacy) e sul Programma per il mercato unico. È inoltre prevista la revisione del regolamento Geoblocking al fine di estenderne l'ambito di applicazione.

2.1 Mercato Unico dei Beni e Servizi

Il Governo seguirà le iniziative che saranno assunte dalla Commissione europea nell'ambito della politica per il mercato interno, volte ad assicurare un alto grado di protezione dei consumatori e di sicurezza dei prodotti, anche assistendo i consumatori nella risoluzione di eventuali problemi riscontrati, per esempio, negli acquisti on-line. Si attende con grande interesse una proposta della Commissione europea per una riforma della direttiva E-Commerce nel contesto del Codice dei Servizi Digitali (*Digital Services Act*) annunciato dalla Presidente eletta della Commissione europea von der Leyen. Al riguardo, sarà importante anche integrare la dimensione "consumatori" in modo che le tutele on-line e off-line siano allineate. Il Governo proseguirà dunque l'attività inerente all'*e-commerce*, con specifico riguardo alla prospettiva di una modifica della direttiva. Anche alla luce della giurisprudenza nazionale intervenuta più volte sul tema cruciale della responsabilità degli *host providers* (prestatori di servizi), che ha interpretato in senso restrittivo l'assenza di un obbligo generale di sorveglianza, si ritiene che sul punto la modifica della direttiva debba essere allineata alle indicazioni giurisprudenziali nazionali ed europee; al contempo, si perseguirà l'obiettivo di evitare che l'attività dei soggetti a vario titolo

operanti sul web subisca l'effetto penalizzante di vincoli impropri. Si ritiene altresì, in riferimento alla presenza dei grandi operatori del web, altamente auspicabile l'introduzione di regole fiscali omogenee in tutti gli Stati membri, per evitare le paradossali situazioni di elusione fiscale da parte dei colossi del web, che si avvalgono degli inaccettabili vantaggi fiscali stabiliti da alcuni dei Paesi membri. Il Governo è impegnato nel rimuovere gli ostacoli che ancora si frappongono a una libera circolazione di beni e servizi, soprattutto in riferimento a questi ultimi, e a dare quindi piena attuazione alla direttiva 2006/123/CE, la cosiddetta direttiva servizi, pur nel bilanciamento dei diversi interessi in gioco. Il Governo ha quindi a cuore i temi della cooperazione amministrativa tra gli Stati membri, per l'efficace contributo che questa fornisce a creare un ambiente normativo e amministrativo sempre più integrato a livello europeo, con l'obiettivo di facilitare la circolazione dei beni e dei servizi.

In tema di mercato unico dei beni e dei servizi sarà necessario, altresì, dare attuazione al cosiddetto "pacchetto merci" (regolamento n. 2019/1020 sulla Vigilanza del mercato e sulla conformità dei prodotti, applicabile a partire dal 16 luglio 2021; regolamento n. 2019/515 sul reciproco riconoscimento delle merci legalmente commercializzate, applicabile dal 19 aprile 2020; regolamento n. 2019/1148 relativo all'immissione sul mercato e all'uso di precursori esplosivi, applicabile dal 1° febbraio 2021), al cosiddetto "pacchetto contratti digitali" (direttiva contratti di fornitura di contenuti digitali e di servizi digitali e direttiva contratti di vendita di beni), nonché alle nuove normative afferenti il mercato unico digitale (regolamento piattaforme on-line, direttiva copyright e direttiva SAT CAB).

2.2 Mercato Unico Digitale

Il completamento del mercato unico digitale è una delle priorità individuate dai vertici delle Istituzioni europee nell'Agenda Strategica adottata dal Consiglio e nel Programma del Trio delle Presidenze, ed è considerato uno dei principali motori di competitività, innovazione e sostenibilità. Al fine di cogliere pienamente le opportunità offerte dalla trasformazione digitale, occorre tenere il passo con la sua costante accelerazione, curando tutti gli aspetti dell'innovazione e della diffusione delle tecnologie emergenti: infrastrutture, connettività, servizi, dati, regolamentazione e investimenti. Al riguardo andranno portate avanti le molteplici iniziative già avviate in coerenza con gli obiettivi e i diversi piani d'azione stabiliti in sede europea (Banda Ultralarga, 5G, WiFi, IOT, Intelligenza Artificiale e Blockchain) tese a promuovere gli investimenti innovativi nelle reti ad alta capacità e nei servizi digitali integrati, anche sfruttando la politica di coesione.

Blockchain

-European Blockchain Partnership (partenariato europeo per la blockchain)

Si tratta di una iniziativa promossa dalla Commissione europea con l'intento di creare una piattaforma europea basata sulla tecnologia *blockchain* per lo sviluppo di servizi pubblici digitali. L'Italia ha aderito alla Partnership il 27 settembre 2018 e nel luglio 2019 ne ha ottenuto la presidenza per un anno insieme a Svezia e Repubblica Ceca. È intenzione del Governo continuare a svolgere un ruolo attivo nell'ambito dei lavori della suddetta partnership ospitando in Italia alcune riunioni tecniche nel corso dell'anno di presidenza e sperimentando una prima applicazione della piattaforma EBSI (*European Blockchain Services Infrastructure*) – iniziativa congiunta della Commissione europea e della *European Blockchain Partnership* volta alla creazione di un'infrastruttura *blockchain* per la fornitura di servizi pubblici transfrontalieri.

-Convenzione MED7 sulla Blockchain

Il 4 dicembre 2018 l'Italia ha aderito alla dichiarazione sulla cooperazione in ambito *Blockchain* tra i paesi del MED7. Nella dichiarazione si riconosce come la *Blockchain* e, più in generale, le tecnologie basate su registri distribuiti (DLT) possano giocare un ruolo determinante nello sviluppo dei Paesi del Mediterraneo. È intenzione del Governo proseguire attivamente nei lavori

del gruppo costituitosi concentrandosi sulla possibilità di utilizzare questa tecnologia emergente per la valorizzazione del Made in Italy.

Proposta di regolamento e-privacy

Sarà cura della Presidenza croata nel 2020 proseguire il negoziato ai fini dell'adozione della proposta di regolamento sulla tutela della vita privata nelle comunicazioni elettroniche (regolamento e-privacy), che troverà applicazione sia ai contenuti che ai metadati (es. dati relativi al tempo ed alla localizzazione), a dati personali e non personali, di persone fisiche e giuridiche, alle comunicazioni tra dispositivi (machine-to-machine).

La Presidenza finlandese, nel secondo semestre del 2019, non è riuscita nell'intento di portare avanti il negoziato speditamente e di raggiungere un orientamento politico generale. Tale accelerazione non è stata sostenuta da una maggioranza di Paesi, tra cui l'Italia, che hanno manifestato una posizione contraria ad un'evoluzione rapida della procedura di adozione della proposta, in quanto il testo di compromesso presenta numerosi nodi problematici ancora bisognosi di adeguato confronto ed approfondimento. Esistono, infatti, criticità con riguardo alle disposizioni sulla conservazione dei dati, che potrebbero pregiudicare la disponibilità di strumenti di indagine nella lotta alla criminalità. Non soddisfano, inoltre, le disposizioni sulle autorità di supervisione e sul meccanismo di cooperazione europea. Vi è, infine, un'assoluta assenza di riferimenti alla tutela nel settore dell'antiterrorismo, che proprio in ambito europeo vede una forte propensione degli Stati verso l'adozione di linee di intervento sulla limitazione della diffusione in rete di contenuti inneggianti al terrorismo, con il rischio di rimettere ogni iniziativa di carattere preventivo unicamente alla redazione, in sede privatistica, di adeguate policy da parte dei provider.

La piattaforma per la definizione di standard comuni per gli acquisti pubblici

La piattaforma per la definizione di standard comuni per favorire gli acquisti pubblici (*public procurement*) e l'interoperabilità all'interno dell'Unione trova origine nella Decisione del 28 novembre 2011 ("*Setting up the European multi-stakeholder platform on ICT standardisation*" - MSP). La MSP è composta da rappresentanti delle autorità nazionali degli Stati membri dell'UE e dei paesi dell'EFTA, degli organismi europei e internazionali di standardizzazione delle ICT e delle organizzazioni delle parti interessate che rappresentano l'industria, le piccole e medie imprese e i consumatori. È co-presieduta dalle DG GROW e CONNECT.

Ai fini della attuazione del Digital Single Market, la MSP ha il compito di identificare gli standard comuni per facilitare sia la fornitura di servizi paneuropei, sia per favorire il *procurement* pubblico. Gli standard identificati vanno poi a popolare un elenco pubblicato attraverso decisioni della Commissione europea.

Le attività della MSP vengono pianificate mediante la definizione di un *Rolling Plan*, un programma di lavoro a breve e medio termine nel campo della normalizzazione delle ICT. È organizzato per argomento, collegando le politiche dell'UE alle attività di normalizzazione e culmina in una relazione annuale.

Il *Rolling Plan* del 2019 includeva 4 nuovi capitoli: "Intelligenza artificiale", "Sistema globale europeo di navigazione satellitare (EGNSS)", "*Key enablers and security*" e "Crescita sostenibile".

Il Governo parteciperà direttamente alle attività intraprese dalla MSP che rappresenta il punto di convergenza degli interessi degli *stakeholders*. Alcuni settori del mercato digitale non sono ancora aperti alla concorrenza anche in considerazione del fatto che le applicazioni su cui si basano i servizi digitali non sono del tutto consolidati; a tal proposito verranno rafforzate le attività di coordinamento con gli Organismi di Standardizzazione Nazionali (UNI, UNINFO) e con i rappresentanti italiani degli Organismi di Standardizzazione Europei (CENELEC).

Si dedicherà ancora maggiore attenzione alla definizione delle regole che sottendono alla sicurezza informatica, per la quale è stato preferito un approccio verticale in funzione dei settori interessati, come la gestione dei servizi in rete (trasporti, energia, acqua, comunicazioni

elettroniche) dell'internet delle cose, ed in generale dei settori non ancora armonizzati in ambito europeo. La MSP fornirà input in merito alle attività che gravitano intorno al regolamento UE 2019/881 del 17 aprile 2019 relativo all'ENISA, l'Agenzia dell'Unione europea per la cibersicurezza, e alla certificazione della cibersicurezza per le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (noto come Cyber Act).

Cibersicurezza

Nel 2020 sarà assicurata la partecipazione alle attività in ambito europeo sui temi della sicurezza informatica delle reti dei sistemi informativi nonché dei prodotti e sistemi. Di seguito si riportano le principali iniziative che vedranno coinvolto il Governo nel prossimo anno.

ENISA

Il Governo proseguirà a collaborare con ENISA (l'Agenzia dell'Unione europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione) in diversi ruoli e attività, in particolare assicurando la partecipazione alla *governance* dell'Agenzia nel Management Board of Directors e della rete degli NLO (Network National Liaison Officer).

Il regolamento UE 2019/881 ha stabilito un rafforzamento del ruolo dell'Agenzia ENISA. Infatti il nuovo regolamento assicura all'Agenzia un mandato permanente e amplia il suo campo d'azione. All'ENISA spetterà ad esempio un ruolo di primo piano nella gestione del sistema di certificazione introdotto dal *Cybersecurity Act*. Soprattutto in tale ambito il Governo sarà direttamente coinvolto nella definizione di schemi di certificazione europei relativi a diverse tecnologie.

ECSO

European Cyber Security Organisation (ECSO) è un'organizzazione senza scopo di lucro e rappresenta la controparte contrattuale della Commissione europea per l'attuazione del partenariato pubblico-privato (cPPP) della *Cyber Security*.

Attualmente l'ECSO ha stretto rapporti con gli organismi europei di standardizzazione, in particolare ETSI (altro organismo di standardizzazione), e con l'agenzia ENISA per collaborare alla definizione degli schemi di certificazione.

Il Governo collaborerà ai vertici di ECSO partecipando alla *governance* dell'Organizzazione tramite il *Board of Directors* e il Napac (*National Public Authority Representatives Committee*) e si concentrerà anche in tale ambito sui temi della certificazione ponendo in essere azioni concrete per:

- collaborare con la Commissione europea in materia di sicurezza informatica;
- proporre e aggiornare periodicamente un'agenda strategica per la ricerca e l'innovazione (SRIA);
- promuovere lo sviluppo del mercato e gli investimenti per facilitare l'innovazione nel mercato della sicurezza informatica;
- promuovere la competitività e la crescita del settore della sicurezza informatica;
- promuovere e assistere nella definizione e nell'attuazione di una politica industriale in materia di sicurezza informatica;
- sostenere istruzione, sensibilizzazione e formazione.

Il Governo contribuirà, poi, ai lavori che saranno condotti in ambito UE, sulla base della Raccomandazione (UE) 2019/534, per rafforzare la *cyber security* delle reti 5G, considerato che molti servizi essenziali dipenderanno da tale tecnologia e che un eventuale mal funzionamento potrebbe avere gravi effetti sulle imprese e cittadini.

Nel corso del 2020 proseguiranno le attività di coordinamento degli Stati membri ai sensi del regolamento "Cyber Act" che si focalizzerà in particolare su:

- l'elaborazione del primo sistema di certificazione europeo basato sugli standard esistenti (e che raccoglierà le attività del SOGIS MRA - Senior Officials Group Information Systems Security – Mutual Recognition Agreement);

- l'elaborazione di schemi di certificazione per i sistemi di controllo industriale e per la gestione dei dati non personali attraverso cloud sicuri portati avanti in seno a progetti della Commissione europea;
- la redazione del primo URWP (*Union Rolling Work Programme*), atteso entro giugno 2020, che prevedrà l'elaborazione di ulteriori schemi di certificazione rivolti anche alla tecnologia 5G e all'IoT ("*Internet of Things*").

Geoblocking

Il regolamento 2018/302 che reca 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 (cd. "*Geoblocking*") prevede una clausola di revisione in base alla quale già a marzo 2020 la Commissione europea dovrà valutare se estendere l'ambito di applicazione del regolamento stesso anche ai servizi prestati tramite mezzi elettronici, la cui principale caratteristica consiste nel fornire accesso a opere tutelate dal diritto d'autore o altri beni protetti, inclusa la vendita di opere tutelate dal diritto d'autore o altri beni immateriali protetti. Sarà altresì valutato se estendere ad altri settori nell'ambito dei servizi, quali ad esempio i trasporti.

Diritto d'autore e politiche per il Cinema e l'Audiovisivo

Il Governo conferma il proprio impegno nel favorire un efficace completamento dell'attuazione del Mercato Unico Digitale, nelle sedi europee anche sotto il profilo connesso al diritto d'autore e alle politiche per il Cinema e l'Audiovisivo. Terminato l'iter legislativo con l'adozione della direttiva 2019/790 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 sul diritto d'autore e sui diritti connessi nel mercato unico digitale e che modifica le direttive 96/9/CE e 2001/29/CE, si è aperta la fase di attuazione nell'ordinamento nazionale, seguita attentamente dal Governo in collaborazione con la Commissione europea, con cui è in atto una costante interlocuzione mirata a chiarire criticità e questioni interpretative. Particolare attenzione viene rivolta all'art. 17 "Utilizzo di contenuti protetti da parte di prestatori di servizi di condivisione di contenuti online", oggetto di una consultazione pubblica lanciata a livello europeo e rivolta alle associazioni di categoria interessate dalle previsioni introdotte dall'articolo.

Nello stesso tempo, nel 2020, si aprirà la fase di attuazione anche della direttiva 789/2019 che stabilisce norme relative all'esercizio del diritto d'autore e dei diritti connessi applicabili a talune trasmissioni on-line degli organismi di diffusione radiotelevisiva e ritrasmissioni di programmi televisivi e radiofonici aggiorna – a distanza di 25 anni dalla sua approvazione - la direttiva Cavo Satellite (93/83/CEE) già in vigore, che a sua volta mirava a facilitare la trasmissione via satellite oltreconfine e la ritrasmissione tramite cavo di programmi televisivi e radio.

Nello specifico, la nuova direttiva è tesa a promuovere la fornitura oltreconfine di servizi on-line accessori per determinati tipi di programmi, agevolare la ritrasmissione di programmi televisivi e radiofonici di altri Stati membri. Per entrambe le direttive il termine per il recepimento è fissato al 7 giugno 2021.

In materia di audiovisivo, nel corso del 2020 l'Italia si impegnerà a favorire l'accesso transfrontaliero ai contenuti e al patrimonio audiovisivo da parte dei cittadini, rimuovendo barriere che rallentano la diffusione di prodotti e servizi digitali, incentivando l'offerta legale e la promozione dei contenuti sulle piattaforme distributive on-line in linea con le regole fissate dalla nuova direttiva Servizi Media Audiovisivi.

L'intero settore cinematografico e audiovisivo verrà rafforzato attraverso un'azione mirata alla promozione dell'internazionalizzazione e potenziando il grado di attrazione degli investimenti esteri.

Si continuerà a potenziare le relazioni commerciali con i mercati con più alto potenziale di sviluppo (Cina, Giappone, America Latina etc.), ponendo il settore al centro delle più ampie politiche di promozione del *Made in Italy*, anche come strumento di diplomazia culturale.

Infine si cercherà di stimolare la collaborazione tra tutti i soggetti della filiera creativa, produttiva e distributiva favorendo nuovi modelli di business anche attraverso strumenti di coregolamentazione nel nuovo contesto digitale, garantendo un contesto imprenditoriale equo, sostenibile e affidabile nell'economia on-line.

Il Governo si impegnerà ad accrescere il grado di competitività delle imprese italiane del settore, favorendo la creazione di nuovi posti di lavoro e rafforzando le competenze professionali in ambito creativo, finanziario e distributivo, favorendo l'innovazione tecnologica applicata al comparto (realtà virtuale, intelligenza artificiale), promuovendo la diversità culturale e le coproduzioni, accrescendo la complementarità tra strumenti di sostegno europei e nazionali/regionali.

Sarà altresì perseguita la promozione delle opere nazionali ed europee nei Paesi terzi, lo sviluppo di progetti transnazionali di *film education* nelle piattaforme digitali on-line, nei festival e, più in generale, nelle nuove pratiche di diffusione delle opere.

Il Governo inoltre intraprenderà azioni concrete affinché i contenuti audiovisivi e la promozione delle opere cinematografiche siano oggetto di maggiore attenzione anche all'interno di altri programmi di sostegno comunitari allo scopo di far affluire risorse aggiuntive per la crescita del comparto.

Un altro impegno che si conferma anche per il 2020 è volto a garantire, nelle opportune sedi europee, la piena applicazione della nuova direttiva sui Servizi Media Audiovisivi, collaborando ad armonizzare e a rendere più efficaci gli strumenti di coordinamento per l'adozione delle misure previste, quali la promozione delle opere europee da parte dei fornitori di servizi media audiovisivi lineari e non lineari (*video on demand*), la tutela dei consumatori e dei minori in materia pubblicitaria, il contrasto alla diffusione di contenuti che incitano alla violenza, all'odio e al terrorismo, la promozione della *media education* e della *film literacy*. Sul versante della comunicazione saranno potenziate le attività di formazione, sensibilizzazione e di promozione degli strumenti europei di sostegno al settore audiovisivo.

Il Governo proseguirà il lavoro di coordinamento volto a razionalizzare e rendere ancora più efficace la presenza sui mercati internazionali delle imprese del settore audiovisivo al fine di valorizzare e di potenziare gli accordi di co-sviluppo e di coproduzione in essere e di rafforzare la presenza in aree strategiche e nuovi mercati ad elevato tasso di espansione (Russia, Cina, India, Paesi balcanici) in stretta collaborazione con le associazioni di categoria.

2.3 Unione dei mercati dei capitali

Come è noto, nel 2015, la Commissione europea ha avviato il Piano d'azione per l'Unione dei mercati dei capitali (UMC), quale iniziativa volta ad ampliare ed integrare i mercati dei capitali dei ventotto Stati membri dell'Unione Europea. In particolare, l'UMC è intesa a: (i) fornire nuove fonti di finanziamento alle imprese, soprattutto alle piccole e medie imprese; (ii) ridurre il costo della raccolta di capitali; (iii) aumentare le opzioni per i risparmiatori in tutta l'UE; (iv) agevolare gli investimenti transfrontalieri, nonché attrarre maggiori investimenti stranieri nell'UE; (v) collegare la finanza all'economia reale promuovendo fonti di finanziamento di tipo non bancario; (vi) 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'UMC, 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 UMC è stata in generale positiva, come confermato dal contributo strategico fornito in occasione della revisione di medio termine della UMC. Pertanto, i vari dossier per i quali si è concluso o è in corso il negoziato sono oggetto di una costruttiva partecipazione italiana.

Tra i negoziati ancora in corso si segnalano i seguenti:

- Proposta di regolamento relativo ai fornitori europei di servizi di *crowdfunding* per le imprese [COM(2018)113] e dalla proposta di direttiva che modifica la direttiva 2014/65/UE relativa ai mercati degli strumenti finanziari (MIFID II) [COM(2018)99].

Si tratta di un pacchetto di iniziative volte ad ampliare l'accesso ai finanziamenti per le PMI, le imprese di dimensioni minori in genere e, in particolare, le imprese innovative, le start-up e le imprese in fase di espansione. 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. Tuttavia, in materia a livello di Unione manca un regime normativo uniforme ed una vigilanza coerente. 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 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 suddette iniziative legislative costituiscono, peraltro, parti del Piano d'azione in materia di tecnologie finanziarie (FinTech), elaborato dalla stessa Commissione europea 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. Nello specifico, la proposta legislativa prevedrebbe 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 co-esistenza con le discipline nazionali dei vari paesi. La proposta, dunque, lascerebbe invariate le cornici nazionali in materia di *crowdfunding*, offrendo al contempo un'opportunità in più 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 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. Il primo elemento è la fattibilità e l'applicabilità del regime europeo, considerato il coinvolgimento di due distinti cornici regolamentari (quella tipicamente del credito e quella dei titoli e strumenti finanziari), normalmente ripartiti 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. In definitiva, allo stato attuale, 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 attenzione anche nelle fasi finali del trilogico tra Consiglio e Parlamento Europeo.

- Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla gestione di crediti, agli acquirenti di crediti e al recupero delle garanzie reali (cd. direttiva "AECE") [COM(2018)135].

Si tratta di una proposta che persegue lo scopo di ridurre lo stock esistente di NPLs nei bilanci delle banche ed, al contempo, di evitare che in futuro questi si accumulino in modo eccessivo, in particolare mettendo a loro disposizione una serie di strumenti utili a meglio gestire i crediti deteriorati.

- Proposta di regolamento relativa ad un quadro di risanamento e risoluzione delle controparti centrali (CCP *Recovery and Resolution*) [COM(2016)856].

Si tratta dell'unica proposta, tra quelle adottate dalla Commissione europea a perfezionamento del quadro prudenziale e di vigilanza sistemica dell'Unione, il cui negoziato è ancora in corso presso il Consiglio. La proposta è volta a disciplinare, sulla falsariga di quanto già previsto per le banche, i provvedimenti e le procedure di risanamento e di risoluzione necessari nei casi di dissesto delle controparti centrali (CCP). La valutazione delle modifiche proposte è complessivamente positiva per le finalità che perseguono, riconducibili al più generale intento di approntare misure di contenimento del rischio sistemico, di riduzione della frammentazione dei mercati dei capitali e di rafforzamento della stabilità finanziaria mediante l'armonizzazione degli strumenti di prevenzione delle crisi e di risoluzione.

- Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili [COM(2018)353].

Si tratta di una delle tre proposte legislative che la Commissione europea, nel 2018, ha presentato come strumenti di un piano di azione in materia di finanza sostenibile, nel quadro del più ampio contesto finalizzato a realizzare gli obiettivi UE per il 2030, definiti dall'accordo di Parigi sul clima. 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 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. Il negoziato è giunto alla fase inter-istituzionale dei triloghi. Si evidenzia come la posizione italiana sia stata definita in stretto collegamento con i principali *stakeholders* interessati a livello nazionale che hanno dato un giudizio complessivamente positivo sul testo di compromesso approvato in seno al Consiglio.

CAPITOLO 3

FISCALITA' E UNIONE DOGANALE

3.1 Fiscalità diretta

L'attività in materia di fiscalità diretta si focalizza principalmente sul raggiungimento di un equo ed efficiente sistema di imposizione fiscale nell'Unione europea.

La programmazione dell'attività in materia di fiscalità diretta dell'anno 2020 comprende la prosecuzione dei lavori in materia di riforma delle regole attuali di tassazione, con la finalità di rispondere alle sfide poste dalla digitalizzazione e globalizzazione dell'economia. Tali lavori sono iniziati con la pubblicazione, il 21 marzo 2018 da parte della Commissione europea, di due proposte per l'introduzione di misure di tassazione delle imprese digitalizzate:

- una proposta di direttiva relativa al sistema comune d'imposta temporaneo sui servizi digitali applicabile ai ricavi derivanti dalla fornitura di taluni servizi digitali;
- una proposta di direttiva del Consiglio che stabilisce norme per la tassazione delle società che hanno una presenza digitale significativa.

Durante il 2019, i lavori europei in materia di economia digitale si sono concentrati sulla proposta di direttiva relativa al sistema comune di imposte su taluni servizi digitali. Tuttavia, viste anche le difficoltà emerse nel raggiungere un accordo tra gli Stati, alla riunione di marzo 2019 il Consiglio ha deciso di sospendere le discussioni sulla proposta di direttiva e di attendere i risultati delle discussioni internazionali, in corso all'OCSE, sulla revisione delle regole di tassazione. In particolare, i lavori OCSE si articolano in due pilastri. Il primo pilastro affronta le sfide della digitalizzazione e globalizzazione dell'economia e mira a rivedere le regole di allocazione dei profitti, mentre il secondo pilastro affronta il tema del contrasto allo spostamento dei profitti in giurisdizioni a bassa tassazione ed è volto ad introdurre il principio della tassazione minima effettiva dei profitti delle multinazionali. Il dibattito europeo si è, quindi, focalizzato sul ruolo dell'Unione europea nei lavori internazionali e sulla possibilità di individuare posizioni comuni tra gli Stati membri, da rappresentare nei lavori internazionali. L'obiettivo è pervenire, entro il 2020, ad una soluzione globale in materia di digitalizzazione dell'economia, che sia giuridicamente compatibile con il diritto dell'Unione europea e abbia effetti economici positivi all'interno del mercato unico.

Il tema della revisione delle regole di tassazione ha implicazioni nell'ambito del rilancio della proposta di direttiva per una base imponibile comune consolidata per l'imposta sulla società (*Common Consolidated Corporate Tax Base*), finalizzata a rimuovere gli ostacoli fiscali alla realizzazione del Mercato interno, derivanti soprattutto dall'esistenza di ventotto sistemi fiscali differenti, dall'applicazione dei prezzi di trasferimento nelle operazioni intra-gruppo, dall'impossibilità di compensare le perdite transfrontaliere e dai rischi di doppia imposizione. La nuova proposta è stata suddivisa, rispetto a quella presentata nel marzo del 2011, in due provvedimenti distinti per rendere più agevoli le negoziazioni sul tema. Il primo provvedimento (CCTB sulle regole per la formazione di una base imponibile comune) prevedrà solo regole di formazione della base imponibile, l'altro (CCCTB, sulle regole per la formazione di una base imponibile consolidata comune) sarà comprensivo anche della parte sul consolidamento. Le attività del 2020 riguarderanno la prosecuzione della discussione sul primo provvedimento.

In merito al Gruppo Codice di Condotta che tratta le pratiche fiscali dannose, le attività del 2020 riguarderanno dossier già all'esame del gruppo: analisi dei regimi preferenziali e verifica dello smantellamento di quelli giudicati dannosi, dialogo coi Paesi terzi, monitoraggio delle pratiche amministrative per individuarne eventuali dannosità. In relazione al dialogo con i Paesi terzi, nel 2020 ci sarà la seconda revisione della lista europea di giurisdizioni terze non cooperative a fini fiscali a fronte degli impegni attuati dalle giurisdizioni per adeguare i propri sistemi fiscali ai principi di buon governo fiscale, trasparenza, equa tassazione, contrasto alla pianificazione fiscale aggressiva. Tale revisione dovrebbe stabilizzare la lista. Proseguirà, comunque, l'attività di monitoraggio per verificare

il mantenimento da parte delle giurisdizioni della conformità ai suddetti principi. È altresì previsto che l'esercizio sarà esteso ad altre giurisdizioni, i cui sistemi fiscali saranno valutati secondo le regole applicate nello *screening* nell'anno 2017. Inoltre, la lista continuerà ad essere aggiornata alla luce dei progressi compiuti dalle giurisdizioni. L'esercizio di *listing* europeo è parallelo e complementare a quello sviluppato in ambito internazionale sulla base dei standard di trasparenza su richiesta del G20 e in ambito OCSE per verificare l'attuazione degli standard minimi di contrasto alla pianificazione fiscale aggressiva.

Proseguirà, altresì, la verifica dell'applicazione delle linee guida concordate dal Gruppo Codice di Condotta soprattutto in tema di regole anti abuso e il proseguimento delle linee di lavoro concordate nel *workpackage* 2018 del Gruppo.

Un altro argomento che dovrebbe essere affrontato è la revisione del mandato del Gruppo Codice di Condotta alla luce degli esiti della riforma delle regole di fiscalità internazionale in corso all'OCSE. Nell'ambito delle discussioni in corso relative al c.d. "secondo pilastro" si sta infatti discutendo la questione del livello di tassazione minima accettabile per garantire l'equa tassazione e la competizione fiscale corretta.

Il Governo continuerà a supportare l'iniziativa "Capacity Building Programme" dell'OCSE, finalizzata all'implementazione delle competenze necessarie per una più efficace azione di contrasto agli illeciti tributari: con l'OCSE è in essere un protocollo d'intesa che riconosce la Scuola di polizia e conomico-finanziaria della Guardia di Finanza come "International Academy for Tax Crime Investigation".

In tale ambito, per il 2020, sono pianificate quattro iniziative formative, rivolte a rappresentanti di Paesi appartenenti all'OCSE, nonché ad amministrazioni fiscali di paesi terzi rientranti nell'area di interesse della citata Organizzazione internazionale.

Con riferimento all'imposizione diretta, il Governo proseguirà nella direzione di una sempre maggiore aderenza dell'ordinamento interno a quello dell'UE, mediante la predisposizione di specifiche disposizioni che consentano il pieno recepimento della normativa europea in materia fiscale e prevedano un celere ed esaustivo scambio di informazioni tra i diversi Enti facenti parte dell'amministrazione fiscale italiana.

3.2 Fiscalità indiretta

Nel settore delle imposte indirette, il Governo provvederà a rafforzare il contrasto alle frodi all'IVA intraunionale adoperando gli strumenti offerti dal regolamento 904/2010/UE del 7 ottobre 2010 riguardante la cooperazione in materia di IVA, tra i quali il network "Eurofisc", tramite l'implementazione degli strumenti di allerta rapida in esso contemplati, ed i controlli multilaterali con le Amministrazioni fiscali degli altri Paesi membri dell'UE.

Il Governo sta verificando la coerenza del modello italiano di *split payment* rispetto alla decisione del Consiglio che autorizza l'Italia ad applicare un tale sistema e valutando in che modo l'ordinamento italiano in materia di imposta sul valore aggiunto per le prestazioni di servizi e le vendite a distanza di beni debba essere adattato alle indicazioni fornite dalla Corte dei conti dell'Unione europea.

Le proposte di direttive che saranno affrontate in sede di Unione europea nel corso del 2020 in materia di fiscalità indiretta sono:

- proposte normative sull'applicazione dell'Iva nell'*eCommerce*.

La vigente direttiva (UE) 2017/2455 si occupa dell'applicazione dell'IVA nel commercio elettronico, e prevede l'estensione, nello specifico, del campo di applicazione del Mini Sportello Unico, MOSS, a tutti i servizi e alle vendite a distanza intracomunitarie di beni e alle vendite a distanza di beni importati da territori o Paesi terzi, trasformandolo in uno Sportello Unico.

Il 12 marzo 2019 l'Ecofin ha approvato due ulteriori proposte legislative in materia di commercio elettronico presentate dalla Commissione europea per l'attuazione della direttiva 2455/2017/UE. In particolare:

- la proposta di direttiva COM (2018) 819, che emenda la direttiva IVA 2006/112/CE, prevede norme aggiuntive relative alle interfacce elettroniche che facilitano le cessioni di beni a persone che non sono soggetti passivi nell'UE da parte di soggetti passivi non stabiliti nell'UE e al regime speciale per la dichiarazione e il pagamento dell'IVA all'importazione alternativo all'*One Stop Shop*.
- La proposta di regolamento di esecuzione COM (2018) 821 che emenda il regolamento (UE) 282/2011 contiene le norme di attuazione della direttiva per quanto riguarda le cessioni di beni o le prestazioni di servizi facilitate da interfacce elettroniche e i regimi speciali per i soggetti passivi che prestano servizi a persone che non sono soggetti passivi, effettuano vendite a distanza di beni e cessioni nazionali di beni.
Nel corso del 2020 è prevista l'adozione degli atti esecutivi e delle linee guida per l'attuazione, previo parere del Parlamento europeo.
In materia, la posizione del Governo tende ad evidenziare l'impatto delle modifiche proposte sull'adeguamento dei sistemi telematici delle amministrazioni dei Paesi membri entro la decorrenza dell'entrata in vigore della nuova normativa, prevista per il 1° gennaio 2021. A ciò si aggiunge la necessità di ben chiarire la definizione di "valore intrinseco" applicata alla soglia di 150 euro, al di sotto della quale è prevista la franchigia. Tale questione è stata anche sollevata nel Rapporto speciale n. 12/2019 diffuso dalla Corte dei conti dell'Unione europea. Analoghe perplessità valgono per la definizione di "merci di valore trascurabile". Il Governo ravvisa, inoltre, l'ineludibilità dell'assegnazione di un numero speciale identificativo IVA ad ogni impresa non unionale che intenda effettuare vendite a distanza nella UE. È inoltre indispensabile predisporre uno speciale schema per la dichiarazione e il pagamento dell'IVA all'importazione per ogni spedizione di valore intrinseco inferiore a 150 euro.
- Modifica della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto e della direttiva 2008/118/CE relativa al regime generale delle accise per quanto riguarda lo sforzo di difesa nell'ambito dell'Unione
Obiettivo della proposta è allineare il trattamento dell'IVA e delle accise applicabile agli sforzi di difesa nell'ambito dell'Unione e della NATO. In particolare, la direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto dispone un'esenzione per le cessioni e le prestazioni destinate alle forze armate di qualsiasi Stato aderente al Patto Atlantico che partecipino a uno sforzo di comune difesa al di fuori del proprio Stato. Tale esenzione è stata istituita per le situazioni in cui si interrompe il circolo del flusso di entrate e spese, in quanto l'IVA su tali cessioni e prestazioni costituirebbe un'entrata per lo Stato in cui sono ubicate le forze armate, anziché per il loro Stato.
Analogha esenzione dall'accisa è prevista dalla direttiva 2008/118/CE relativa al regime generale delle accise, che abroga la direttiva 92/12/CEE per la parte concernente i movimenti di beni sottoposti ad accisa destinati alle forze armate di qualsiasi Stato aderente al Patto Atlantico.
Nessuna esenzione è invece prevista per le cessioni e le prestazioni connesse allo sforzo comune di difesa nell'ambito dell'Unione. A seguito del Trattato di Lisbona è intervenuta una modifica nel Trattato dell'Unione europea, con la previsione di una clausola di assistenza reciproca che consente la intensificazione della cooperazione nel settore militare tra Stati membri, attraverso la cooperazione strutturata permanente (PESCO).
- La proposta di modifica dei regimi IVA e accisa costituisce un necessario corollario dell'emendamento del Trattato dell'Unione europea. Il Governo sostiene la proposta, il cui campo di azione è circoscritto a cessioni di beni e prestazioni connesse allo sforzo di difesa nell'ambito dell'Unione, ma che cionondimeno rappresenta una condizione necessaria alla omologazione del trattamento delle forniture della UE in ambito NATO.
- Proposta di modifica della direttiva 2006/112/CE per quanto riguarda le aliquote IVA

ridotte

La proposta opera una revisione del regime attuale delle aliquote ridotte in materia IVA.

Il regime attuale prevede che gli Stati membri possono adottare una o due aliquote ridotte non inferiori al 5 per cento con riferimento ad un elenco di cessioni di beni e prestazioni di servizi specificatamente indicate nell'allegato III della direttiva 2006/112/CE, in aggiunta all'aliquota ordinaria fissata almeno al 15 per cento. È tuttavia previsto il mantenimento di una serie di aliquote ridotte, super ridotte e aliquota zero a favore dei singoli Stati membri che le applicavano nel 1992 e che sono autorizzati a mantenerle fino all'attuazione del regime definitivo, anche per cessioni di beni e prestazioni di servizi non previste nel citato allegato III.

La proposta di revisione in oggetto si inserisce nel Piano di azione IVA presentato nel 2016 con l'obiettivo del passaggio al regime definitivo dell'IVA transfrontaliero, basato sul principio di tassazione a destinazione. Tale sistema consente una maggiore flessibilità quanto alle aliquote d'imposta applicate dagli Stati membri, poiché non presenta i rischi di distorsioni derivanti dalla differenza di aliquote che presenta il sistema di tassazione all'origine (luogo della fornitura).

I negoziati hanno subito una lunga pausa nel corso del 2019, ma è ipotizzabile una accelerazione nel corso del 2020.

- Proposta sui dettagli del sistema dell'IVA definitivo

A ottobre 2017 e maggio 2018 la Commissione europea ha presentato le prime proposte per l'attuazione del sistema dell'IVA definitivo, che si articolerà in due fasi per consentire un passaggio graduale per amministrazioni e imprese. Le proposte sono parte del Piano d'azione sull'IVA del 7 aprile 2016, volto a sostituire l'attuale regime transitorio dell'IVA sulle transazioni intracomunitarie, risalente al 1993, con un sistema definitivo basato sulla tassazione delle transazioni intraunionali nello Stato membro di destinazione. L'attuale sistema è basato sulla separazione fittizia delle operazioni di cessione intra-UE (esenti da IVA dal lato del fornitore) e di acquisto intra-UE (tassabile dal lato dell'acquirente). Il sistema definitivo prevedrebbe un'unica operazione intraunionale tassabile nello Stato membro dell'acquirente, apportando vantaggi in termini di semplificazione e di riduzione delle opportunità di frode, che l'attuale regime tende a favorire.

A eccezione della proposta di ottobre 2017, che introduce miglioramenti urgenti al regime attuale (c.d. "quick fixes") e che è già stata adottata definitivamente dal Consiglio UE, il resto delle attività ha subito un forte rallentamento nel 2019, avendo le Presidenze di turno dato priorità ad altri dossier. È ipotizzabile un'accelerazione delle attività nel corso del 2020.

- Imposta sulle transazioni finanziarie (FTT europea)

Il testo in discussione, basato sul modello francese, non è ancora definitivo poiché su alcuni punti non è stato raggiunto un compromesso fra gli Stati membri. Si segnala tuttavia la volontà politica che gli anzidetti Stati cooperanti hanno dimostrato nel voler raggiungere un accordo nel più breve tempo possibile.

3.3 Cooperazione amministrativa

Nell'ambito dell'attività di cooperazione, il Governo opererà attivamente attraverso l'impiego degli strumenti amministrativi e di intelligence, sviluppando i rapporti con gli organi collaterali esteri anche attraverso il proprio network di "Esperti" della Guardia di Finanza ex art. 4 D.lgs. 68/2001. Al fine di conseguire un più efficace contrasto all'evasione, all'elusione ed alle frodi transnazionali, il Governo si impegnerà a far progredire gli strumenti di cooperazione esistenti anche attraverso un maggiore coinvolgimento in attività internazionali di contrasto agli illeciti da