

necessità di definire ulteriormente gli obiettivi individuati, che quindi rimangono esclusivamente indicativi e di indirizzo per azioni future.

Per quanto riguarda il **Piano di azione per l'eco-innovazione**, elaborato nel contesto dell'iniziativa-faro “Unione dell'innovazione” il Governo, riconoscendone il ruolo cruciale nel futuro delle politiche europee e quindi la necessità di integrare il piano nelle iniziative faro previste dalla Strategia Europa 2020, è stata tra i principali sostenitori dell'inserimento della tematica nel citato 7º Programma di azione ambientale, contribuendo in maniera efficace al raggiungimento di tale risultato.

In questo contesto, l'Italia si è fatta anche promotrice del mantenimento del ruolo attivo degli Stati membri nell'attuazione del Piano d'azione europeo sull'Eco-innovazione (ECOAP), tramite la chiara definizione, all'interno delle conclusioni del Consiglio di giugno 2012 sul 7º Programma di azione ambientale, di una articolata ed equilibrata struttura di *governance* del Piano ECOAP.

Il Governo ha inoltre ribadito e continua a sostenere l'importanza, indicata nel piano, di prevedere nell'ambito della futura programmazione finanziaria la possibilità di dedicare fondi specifici all'eco-innovazione (come nell'attuale programma europeo CIPeco-innovazione).

In materia di **protezione delle risorse idriche**, il 14 novembre 2012 è stata pubblicata la comunicazione della Commissione “Piano per la salvaguardia delle risorse idriche europee” (il cosiddetto *Blueprint*), che definisce il quadro di riferimento per la politica delle acque per gli anni futuri. Il Governo ha contribuito fattivamente alle attività per la definizione dell'impostazione del Piano e alla messa a punto delle relative conclusioni del Consiglio. I documenti recepiscono esigenze e priorità evidenziate dall'Italia, quali, ad esempio, la necessità di un approccio flessibile del Piano, al fine di consentire ai Paesi di identificare la combinazione di misure più appropriate per migliorare la gestione delle risorse idriche sul loro territorio; la necessità di dare ulteriore impulso al processo di integrazione delle politiche in materia di acque nelle altre politiche; l'esigenza di promuovere l'utilizzo di fonti idriche alternative di approvvigionamento, quali le acque reflue opportunamente trattate, anche attraverso la definizione di standard di qualità a livello europeo; la necessità di considerare adeguatamente l'adattamento ai cambiamenti climatici nei processi decisionali relativi alla gestione delle acque. Nella consapevolezza che gli strumenti economici possono contribuire al miglioramento della gestione delle risorse idriche, il Governo ha espresso il suo sostegno all'intento della Commissione di sviluppare, in collaborazione con gli Stati membri, orientamenti europei per una metodologia comune per la valutazione dei costi ambientali e della risorsa.

Inoltre, in considerazione del ruolo strategico delle risorse idriche e della loro adeguata qualità e ai fini di assicurare la crescita, lo sviluppo e la competitività in Europa, il Governo ha manifestato un orientamento favorevole all'inserimento delle questioni concernenti le acque nella valutazione annuale sulla crescita, incluse eventuali raccomandazioni indirizzate agli Stati membri nell'ambito del processo del Semestre europeo.

Tra le **attività di natura strettamente regolamentare**, a fine gennaio 2012 la Commissione ha trasmesso al Parlamento europeo e al Consiglio una proposta di direttiva riguardante le **sostanze prioritarie in materie di acque**. Tale proposta è stata elaborata sulla base del lavoro coordinato dalla Commissione e dal Centro Comune di Ricerche (JRC) di ISPRA e svolto in collaborazione con gli

Stati membri nell'ambito della strategia di attuazione comune della direttiva quadro Acque (2000/60/CE). L'Italia ha partecipato attivamente ai lavori del gruppo europeo ed è responsabile, in collaborazione con il JRC (*Joint research centre*), del coordinamento del gruppo di esperti europei sul monitoraggio chimico. In merito al contenuto della direttiva, il Governo ha evidenziato una serie di priorità che hanno trovato accoglie nell'attualmento nella proposta di compromesso. La negoziazione della proposta è ancora in corso. La Presidenza irlandese intende chiudere il dossier con un accordo in prima lettura.

Nel 2012 si è inoltre concluso il processo di revisione della disciplina dei **combustibili per uso marittimo** con la pubblicazione della direttiva 2012/33/UE. Il 15 luglio 2011 la Commissione aveva in effetti presentato una proposta di modifica della direttiva 1999/32/CE relativa al tenore di zolfo nei combustibili marittimi, unitamente al relativo studio di impatto, con l'obiettivo principale di allineare la normativa europea alle modifiche adottate nel 2008 dall'Organizzazione marittima internazionale (IMO) all'Allegato VI della convenzione per la prevenzione dell'inquinamento atmosferico causato dalle navi (convenzione Marpol). Il Governo ha partecipato attivamente alle diverse fasi del negoziato esprimendo perplessità sulle proposte travalicanti le misure individuate in sede IMO, in considerazione della natura internazionale del trasporto marittimo. Tuttavia, rispetto al citato Allegato VI, il testo finale non contiene la clausola di revisione della data a partire dalla quale si applica il limite al contenuto di zolfo dello 0,50% nelle acque territoriali, nelle zone economiche esclusive e nelle zone di controllo dell'inquinamento. Tale clausola avrebbe permesso di posticipare dal 2020 al 2025 l'introduzione di detti combustibili in base alla valutazione IMO sulla loro disponibilità.

Italia, Bulgaria, Spagna, Francia, Grecia, Malta, Portogallo e Romania hanno presentato, con riferimento alla citata direttiva 2012/33/UE, una dichiarazione congiunta con la quale esprimono il proprio dissenso sulla clausola di revisione al 2013 della direttiva, in quanto ritenuta fortemente prematura. Qualsiasi processo di revisione dovrebbe essere infatti avviato a seguito della valutazione dei primi risultati dell'attuazione delle nuove norme che entreranno in vigore nelle zone di controllo delle emissioni di zolfo (SECA) soltanto a decorrere dal 2015, anche al fine di non perturbare la stabilità del contesto giuridico di cui gli operatori del trasporto marittimo e quelli interessati alla fornitura di combustibili per uso marittimo hanno bisogno per effettuare gli investimenti necessari. Italia, Francia e Malta hanno inoltre presentato una seconda dichiarazione congiunta sulla necessità di non indebolire eccessivamente il settore del trasporto marittimo europeo in un contesto di concorrenza intermodale, attraverso strumenti finanziari europei e un quadro giuridico di controllo degli aiuti di Stato.

A causa del perdurare delle posizioni contrastanti tra gli Stati membri, il Consiglio Ambiente di marzo 2012 non ha invece conseguito un accordo politico sul nuovo testo di compromesso della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2001/18/CE per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la **coltivazione di organismi geneticamente modificati (OGM)** sul loro territorio (vedi anche Parte terza, sezione I, paragrafo 2.2 Organismi geneticamente modificati). Infatti, sebbene una grande maggioranza di delegazioni, tra cui l'Italia, avesse dichiarato, in spirito di compromesso, di poter sostenere il testo della Presidenza, sul versante opposto, Germania, Francia, Spagna, Regno Unito, Belgio, Slovacchia e Irlanda hanno ribadito la posizione di contrarietà alla proposta, riprendendo le già note argomentazioni relative al rischio di frammentazione del

mercato interno, di incompatibilità con le regole OMC e di indebolimento della credibilità dell’Agenzia Europea per la Sicurezza Alimentare (EFSA) nel processo di valutazione scientifica dei rischi alla salute o ambientali.

In merito alla trasmissione alla Commissione delle informazioni utili alla predisposizione del rapporto su **“L’implementazione di misure nazionali sulla coesistenza di colture geneticamente modificate con coltivazioni convenzionali e organiche”** (obbligo previsto dalla direttiva 2001/18/CE) – che secondo il quadro normativo vigente (legge n. 5/2005 e sentenza n. 116/2006 della Corte costituzionale) è di competenza regionale – è stato riavviato il confronto per l’aggiornamento e la notifica alla Commissione delle Linee guida per la coesistenza, la cui prima stesura non era stata adottata nel 2010 dalla Conferenza Stato-Regioni per la contrarietà delle regioni.

Infine, in occasione del Sesto *Meeting* della Conferenza della Parti che funge da incontro delle Parti contraenti del **Protocollo di Cartagena sulla biosicurezza** (COP/MOP 6), tenutosi a Hyderabad (India) nell’ottobre 2012, l’Italia si è pienamente allineata alle conclusioni del Consiglio Ambiente, sostenendo in particolare, per quanto riguarda gli aspetti di conformità nell’applicazione del Protocollo, le considerazioni socio-economiche dell’impatto degli OGM, la valutazione e gestione del rischio derivante da OGM, l’implementazione dello strumento del *Biosafety Clearing – House* (BCH) per la promozione della trasparenza e il facile accesso alle informazioni sulla biosicurezza, non solo per le Parti contraenti ma anche per il pubblico, la società civile e le istituzioni scientifiche.

11.2 Cambiamenti climatici

Nel corso del 2012 si sono tenuti i lavori di preparazione della 18° Conferenza delle Parti della **Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici** e della 8° Conferenza delle Parti del Protocollo di Kyoto (Doha, 26 novembre – 7 dicembre 2012) e sulla definizione degli strumenti necessari per l’attuazione degli impegni di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra dell’Unione europea nel periodo post-2012, con particolare riferimento al regolamento relativo ad un meccanismo di monitoraggio dei gas ad effetto serra e la decisione per la contabilizzazione delle attività LULUCF (*Land Use Land Use Change and Forestry*).

Riguardo la preparazione della Conferenza di Doha, la definizione della posizione italiana ha assunto quale riferimento i seguenti obiettivi:

- gli accordi sottoscritti devono essere efficaci e agevolare il processo di transizione verso un’economia a basso contenuto di carbonio;
- tutti i Paesi devono contribuire allo sforzo globale di riduzione al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi ambientali e allo stesso tempo evitare distorsioni della competitività.

L’accordo adottato dalla Conferenza ha posto le basi per la definizione del futuro quadro di riferimento per la regolamentazione delle emissioni di gas ad effetto serra e, in considerazione degli obiettivi sopra richiamati, il risultato può essere valutato positivamente. Infatti, da un lato l’adozione dell’emendamento del Protocollo di Kyoto che darà avvio al secondo periodo di impegno ha un elevato valore politico poiché ribadisce la validità dell’approccio multilaterale per la

protezione del clima globale, nonché la validità degli elementi di base dell'architettura del Protocollo con particolare riferimento alle metodologie di contabilizzazione e di verifica delle emissioni e criteri di base dell'azione comune; dall'altro lato, l'adozione di un programma di lavoro per arrivare all'approvazione di un accordo globale entro il 2015 e il consolidamento del percorso per rafforzare le azioni di mitigazioni da ora al 2020 lasciano ben sperare sia in termini di efficacia dell'azione, sia in termini di contenimento della distorsione della competitività.

Con riguardo al regolamento relativo ad un **meccanismo di monitoraggio dei gas ad effetto serra** e alla decisione per la **contabilizzazione delle attività LULUCF**, entrambi i dossier sono stati adottati in prima lettura, permettendo così agli Stati membri di disporre degli strumenti necessari per assicurare la continuità nell'attuazione. Il compromesso raggiunto migliora significativamente la proposta della Commissione. In particolare sono stati recepiti aspetti ritenuti prioritari per l'Italia: ad esempio, in merito al regolamento sul monitoraggio ne è stato ridimensionato il campo di applicazione, trovando il giusto equilibrio tra la necessità di garantire il rispetto da parte dell'Unione degli obblighi di rendicontazione sottoscritti in ambito internazionale e di contenere gli oneri amministrativi ed economici degli Stati membri. Con riferimento invece alla decisione LULUCF, è stato confermato:

- l'approccio volontario per la contabilizzazione delle attività "*cropland management*" e "*grazing land management*" (come previsto nell'ambito del Protocollo di Kyoto), individuando contestualmente un percorso per migliorare le stime degli assorbimenti/emissioni derivanti da tali attività al fine di includerle nella contabilizzazione per il periodo successivo al 2020;
- l'obbligo di redigere i piani di azione sulle attività LULUCF, incentivando in questo modo gli Stati membri ad avviare un percorso per accrescere gli assorbimenti, ma allo stesso tempo garantendo l'autonomia degli Stati membri nell'identificare le misure più appropriate e i tempi di attuazione e attribuendo alla Commissione esclusivamente un ruolo di "facilitatore" nello scambio di "*best practices*" (e non di valutazione del Piano).

11.3 Ambiente e Quadro finanziario pluriennale

Nell'ambito del negoziato sul Quadro finanziario pluriennale (QFP) il Governo ha lavorato per assicurare che le politiche ambientali europee, e in particolare la *Roadmap per un'economia efficiente nell'uso delle risorse*, trovino adeguato riflesso e sostegno nei programmi che andranno a costituire il QFP 2014-2020.

Nell'ambito della politica di coesione, il Governo ha lavorato, anche a livello nazionale, in maniera tale che le strategie da adottare nell'ambito della programmazione finanziaria siano coerenti con il nuovo sistema di coordinamento delle politiche europee che vincola i fondi strutturali al conseguimento dei target e delle iniziative della Strategia Europa 2020, in linea con gli obiettivi su efficienza delle risorse e i target ad essa associati (aria, acqua, rifiuti, consumo di suolo, consumo di materie prime o secondarie, ecc...), garantendo un approccio integrato a livello locale, regionale o nazionale al fine del raggiungimento del "target sul clima" e l'attuazione delle politiche che interessano gli altri settori ambientali specifici (acqua, rifiuti, suolo, biodiversità) e misure orizzontali per il

mainstreaming.

Per quanto attiene il contesto delle negoziazioni per la riforma della PAC, è stato dato sostegno e ad una migliore definizione del "greening" che tenga conto delle specificità territoriali e ambientali italiane. L'inverdimento della PAC è cruciale poiché porta nella direzione dell'integrazione della sostenibilità ambientale anche nel settore degli aiuti diretti all'agricoltura, subordinando l'erogazione di parte dei premi al rispetto di norme sulla diversificazione.

Nell'ambito del QFP assumono, comunque, particolare rilievo per l'ambiente l'esame della proposta di regolamento sull'istituzione di un programma per l'ambiente e l'azione per il clima (LIFE) e l'analisi del documento della Commissione europea sul finanziamento della rete "Natura 2000".

Regolamento LIFE

Il negoziato sulla proposta di **regolamento per l'istituzione del programma per l'ambiente e l'azione per il clima (LIFE)** è tutt'ora in corso, in quanto nel 2012 non è stato possibile raggiungere un accordo in prima lettura con il Parlamento europeo, nonostante i progressi compiuti nel corso della Presidenza cipriota.

Non hanno giovato alla chiusura del negoziato con il Parlamento europeo, da una parte il mancato accordo sul QFP, che prospetta il rischio che la dotazione finanziaria di 3.618 milioni di euro, inizialmente proposta dall'Esecutivo europeo, possa subire un importante taglio e, dall'altra parte, le persistenti difficoltà ad individuare un compromesso sulle disposizioni del regolamento relative a due punti cardine come le allocazioni nazionali annuali indicative e i tassi di cofinanziamento.

Il Governo italiano ha partecipato attivamente ai lavori del Consiglio e ha puntualmente sottolineato gli aspetti chiave più critici.

La proposta di regolamento nel complesso appare condivisibile, salva l'esigenza di:

- mantenere l'ammissibilità dei costi del personale fisso pubblico e dell'IVA;
- assicurare un'equilibrata distribuzione dei fondi in dotazione al programma tra gli Stati membri;
- riconoscere all'Autorità nazionale un ruolo adeguato, in particolare nella definizione dei programmi di lavoro pluriennali, in cui saranno specificate la ripartizione tra i settori d'azione prioritari e le priorità tematiche dei fondi in dotazione al programma, nonché la metodologia per la procedura di selezione dei progetti, limitando l'esercizio da parte della Commissione del potere di adottare atti di delega;
- individuare criteri e fattori di ponderazione idonei ad assicurare nella definizione dell'allocazione nazionale indicativa relativa ai progetti del sottoprogramma "Azione per il clima" una distribuzione equilibrata delle risorse tra gli Stati membri;
- assicurare che il tasso di cofinanziamento dei progetti sia superiore al 50%;
- prevedere una chiara ripartizione della dotazione finanziaria del programma tra le sovvenzioni ai progetti e le spese di gestione del programma della

Commissione;

- rivedere nei contenuti l'applicazione del principio dell'equilibrio geografico per i progetti integrati contenuto nella proposta dell'Esecutivo europeo, essendo volto ad agevolare principalmente gli Stati membri incapaci ad utilizzare le risorse del Programma LIFE ed essendo fortemente penalizzante per l'Italia che, tra gli Stati membri, è attualmente il maggiore beneficiario delle risorse LIFE;
- prevedere nel regolamento un esplicito riferimento al 7EAP non essendo stato previsto nella proposta della Commissione;
- segnalare alla Commissione l'esigenza di adoperarsi nell'ambito del negoziato per la programmazione 2014-2020 dei fondi QSC affinché all'interno del Quadro Strategico Comune (QSC) sia presente un esplicito riferimento al programma LIFE trattandosi di un aspetto fondamentale per garantire l'operatività dei progetti integrati, nonché la complementarietà ed il *mainstreaming* tra LIFE ed i programmi pluriennali a valere sui fondi QSC;
- semplificare le modalità di partecipazione al programma e le procedure di gestione dei progetti di entrambi i sottoprogrammi (ambiente e azione per il clima).

Da evidenziare che un accordo provvisorio tra le tre Istituzioni è stato raggiunto sulla definizione dei progetti integrati, sulla complementarietà, sull'ammissibilità dei costi del personale pubblico e dell'IVA, mentre sono ancora in sospeso le questioni chiave come il sistema delle allocazioni nazionali, l'ammissibilità dei Territori d'Oltre Mare, i tassi di cofinanziamento dei progetti, il programma di lavoro pluriennale, l'utilizzo degli atti delegati e degli atti esecutivi.

Nel 2013 il negoziato entrerà nella fase cruciale sotto Presidenza irlandese. Tuttavia alla vigilia del prossimo "round" negoziale la situazione si presenta incerta, dato che solo a seguito di un accordo sul QFP sarà possibile capire se e quali saranno i margini per un accordo in prima lettura sulla proposta di regolamento. La Commissione, dichiarando la propria contrarietà al compromesso della Presidenza cipriota, in particolare in relazione al sistema delle allocazioni nazionali e alla partecipazione dei Territori d'Oltremare, ha espresso una riserva generale sull'opportunità di proseguire nei negoziati per un accordo in prima lettura nelle more dell'adozione del QFP.

In questo contesto la delegazione italiana proseguirà nel suo impegno sul dossier affinché vengano rafforzati gli elementi di semplificazione, in particolare nelle modalità di partecipazione al programma e nella gestione amministrativa e finanziaria dei progetti, e sarà nuovamente posto l'accento sulla necessità di uno stretto coordinamento tra LIFE e i programmi pluriennali a valere sui fondi QSC per garantire un'effettiva complementarietà.

Finanziamento di Natura 2000

La negoziazione sul versante della programmazione dei fondi europei per la **Rete Natura 2000** è ancora in corso. L'obiettivo permane quello di inserire i temi della tutela e promozione della Rete e della biodiversità all'interno del quadro dei finanziamenti europei, attraverso azioni orizzontali e verticali.

In particolare sono allo studio proposte di programmi operativi orizzontali che consentano di realizzare al meglio l'integrazione delle tematiche connesse alla

biodiversità nei fondi e nelle politiche settoriali, attraverso per esempio interventi di *capacity building* e, oltre alla promozione del *mainstreaming* ambientale (in particolare nella PAC, sostenendo l'adozione di un *greening* appropriato alle specificità territoriali e ambientali italiane), si sta valutando la possibilità di promuovere uno strumento verticale specifico destinato al tema della tutela della biodiversità correlato alla crescita sostenibile, all'uso efficiente delle risorse energetiche e all'adattamento ai cambiamenti climatici.

Tali attività seguono e danno attuazione alle indicazioni contenute nel documento della Commissione (SEC(2011) 1573 def) relativo al finanziamento di Rete Natura 2000, che invita gli Stati membri a perseguire la modalità dell'integrazione degli obiettivi di buona gestione della Rete attraverso l'uso sapiente dei fondi della nuova programmazione europea.

A tale riguardo, al fine di superare a livello nazionale le difficoltà nell'utilizzo e nella spesa delle risorse europee destinate alla Rete, dipendenti in larga misura dalla mancanza di confronto e sinergia fra gli assessorati regionali responsabili per la gestione dei fondi e quelli responsabili per la gestione della Rete, è stato avviato un lavoro di stimolo e sensibilizzazione che ha visto il Ministero dell'ambiente affiancare le regioni nella stesura della proposta definitiva del format dei PAF¹⁵. Una prima tranneche dei PAF regionali dovrebbe essere inviata alla Commissione entro gennaio 2013.

12. POLITICA PER L'ENERGIA

Nel corso del 2012 l'attività di regolamentazione dell'Unione europea in materia di energia ha riguardato il tema dell'efficienza energetica, la Strategia "Europa 2020", le infrastrutture energetiche transeuropee.

Nel corso del negoziato per l'adozione, avvenuta il 25 ottobre 2012, della direttiva sull'**efficienza energetica** (direttiva 2012/27/UE) volta a stabilire un quadro comune di misure per la riduzione dei consumi energetici europei del 20% entro il 2020, la delegazione italiana ha giocato un ruolo incisivo. La Commissione e la Presidenza, infatti, hanno riconosciuto la rilevanza che il Governo italiano ha dato al tema dell'efficienza nell'ambito della politica energetica e hanno invitato l'Italia a promuovere la positiva conclusione del *dossier* nei tempi auspicati, considerate le opposizioni sorte da parte di alcuni Stati membri. La delegazione italiana ha quindi appoggiato la Presidenza nel dibattito interno al Consiglio, sostenendo nello specifico le soluzioni che, pur garantendo l'opportuna flessibilità nell'attuazione delle misure obbligatorie e il necessario contenimento degli investimenti pubblici, assicurassero comunque un adeguato livello di efficacia delle misure. Tali aggiustamenti hanno riguardato soprattutto gli schemi obbligatori di risparmio e il ruolo esemplare delle amministrazioni pubbliche. Il negoziato ha preso il via da posizioni molto distanti dei due co-legislatori. La delegazione italiana ha giocato un ruolo incisivo nel corso del negoziato in quanto Commissione e Presidenza, riconoscendo la rilevanza che il Governo italiano ha dato al tema dell'efficienza nell'ambito della politica energetica, hanno invitato l'Italia a promuovere la positiva conclusione del dossier nei tempi auspicati considerate le opposizioni sorte da parte di alcuni Stati membri. La delegazione italiana ha quindi supportato la Presidenza nel

¹⁵ *Prioritised Action Framework – PAF*: strumento programmatico nel quale indicare le priorità di gestione della Rete Natura 2000 e pianificare, a partire dalla fine del 2012 e con un approccio integrato, le potenziali fonti di finanziamento, garantendo così la coerenza tra gli strumenti di programmazione dei vari fondi e le esigenze della Rete.

dibattito interno al Consiglio, sostenendo nello specifico le soluzioni che, pur garantendo l'opportuna flessibilità nell'implementazione delle misure obbligatorie e il necessario contenimento degli investimenti pubblici, assicurassero comunque un adeguato livello di efficacia delle misure. Tali aggiustamenti hanno riguardato soprattutto gli schemi obbligatori di risparmio ed il ruolo esemplare delle amministrazioni pubbliche.

Nell'ambito del negoziato sono state tenute in considerazione le osservazioni formulate alla risoluzione della Commissione X del Senato molte delle quali sono state recepite dalla direttiva.

In occasione del Consiglio Energia del 15 giugno 2012, la Presidenza ha presentato una relazione sull'andamento dei lavori relativi alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulle linee guida per le infrastrutture energetiche transeuropee, nonché una relazione sull'andamento dei lavori della proposta di regolamento del Parlamento e del Consiglio relativa alla sicurezza delle attività *offshore* di prospezione, ricerca e produzione nel settore degli idrocarburi.

Per quanto riguarda la proposta sulle **infrastrutture energetiche transeuropee**, obiettivi generali del regolamento sono la promozione della piena integrazione del mercato interno, il miglioramento della sicurezza degli approvvigionamenti e la integrazione dell'energia prodotta da fonti rinnovabili nella rete di trasmissione, espressi nelle comunicazioni della Commissione "Strategia Energia 2020", "Piano per le infrastrutture energetiche per il 2020 e oltre" e "Piano per una rete energetica europea integrata" di fine 2010.

A questi fini, la proposta prospetta un nuovo quadro normativo che faciliti il completamento senza ritardi delle opere necessarie all'attuazione dei 9 corridoi infrastrutturali prioritari individuati dal regolamento stesso (4 per gli elettrodotti, 4 per i gasdotti, 1 per gli oleodotti) e incoraggi gli investimenti innovativi in 3 aree, ovvero le reti intelligenti, le autostrade elettriche e la rete europea di trasporto di anidride carbonica.

Nel corso della negoziazione l'Italia ha conservato una posizione favorevole, auspicandone la conclusione positiva in tempi rapidi. Tale azione, di concerto con i promoter pubblici e privati e con l'Autorità di regolazione, ha consentito di portare alla fase finale un gran numero di progetti (l'Italia è il Paese con il maggior numero di progetti in lista), che potrà poi essere ridotto nella fase conclusiva del negoziato. Il regolamento sarà formalmente adottato in prima lettura ed entrerà in vigore nei primi mesi del 2013. Parallelamente, nelle sedi competenti per il bilancio e in un gruppo di esperti *ad hoc*, è stato negoziato, ma non ancora approvato, il regolamento che introduce la *Connecting Europe Facility*; quest'ultimo, nell'ambito del *multiannual framework*, stabilirà la provvista finanziaria da destinare alle reti dei trasporti, delle comunicazioni e dell'energia.

Nell'ambito del negoziato sono state tenute in considerazione le osservazioni contenute nella risoluzione della X Commissione permanente del Senato, in particolare sono state sostanzialmente accolte le osservazioni sull'art. 4.4, sull' art. 8, sull'art. 12 e sull' art 15.2. Con riferimento all'osservazione sulla *governance* dei gruppi regionali la delegazione italiana ha preso frequentemente posizione, anche in forma scritta, nel senso indicato dalla Commissione parlamentare.

In relazione invece all'altra proposta (**sicurezza delle attività di prospezione, esplorazione e produzione di olio e gas offshore**), la Presidenza cipriota ha presentato al Consiglio del 3 dicembre 2012 lo stato di avanzamento del negoziato, che mira a rafforzare la capacità di risposta alle emergenze ed il rapido intervento e controllo degli effetti transfrontalieri degli incidenti dovuti ad attività di perforazione. A seguito

della richiesta di un numero elevato di Stati membri, tra cui l'Italia, e con l'assenso del Parlamento europeo, l'originaria proposta della Commissione per un regolamento europeo è stata trasformata in un testo di direttiva. Quanto al merito, invece, nel corso del negoziato nell'ambito del Consiglio, l'Italia ha mantenuto in generale un atteggiamento molto positivo con riguardo alla proposta normativa anche in considerazione del livello avanzato della legislazione italiana in tale settore. Ha, invece, criticato la previsione di una valutazione ed accettazione formale da parte dell'autorità competente della documentazione sulla prevenzione dei rischi (*Rapporto grandi rischi*) predisposta dall'operatore. Di contro, la delegazione italiana ha sostenuto che il ruolo dell'autorità in quella fase si dovrebbe limitare alla "presa visione", in analogia con la disciplina della sicurezza sul lavoro di derivazione comunitaria, sottolineando anche che la garanzia di completezza e adeguatezza del rapporto sarebbe data, comunque, dalla previsione del controllo obbligatorio da parte del verificatore terzo indipendente. In risposta a tale posizione è stato precisato nel testo che lo Stato membro non è mai responsabile del rapporto grandi rischi, rimanendo tale responsabilità in capo all'operatore. La delegazione italiana, inoltre, ha proposto e ottenuto l'inclusione di un sistema automatico e computerizzato di raccolta dei dati rilevanti in caso di incidente (c.d. *black box*), già introdotto nella normativa nazionale, a garanzia della qualità e tempestività delle informazioni. La discussione dovrebbe concludersi nel semestre di presidenza irlandese.

Nel corso del Consiglio informale dei Ministri dell'energia, tenutosi ad Horsens il 19-20 aprile 2012, è stata discussa la proposta di ***Energy roadmap 2050***, che sottolinea la necessità di attuare misure volte al raggiungimento di una economia a basse emissioni di carbonio entro il 2050. Data l'impossibilità, a seguito dell'opposizione della Polonia, di raggiungere un consenso sul progetto di conclusioni consiliari su di essa, il testo è stato derubricato a conclusioni della Presidenza con il sostegno di 26 Stati membri.

Per quanto riguarda le **energie rinnovabili**, a seguito della Comunicazione presentata dalla Commissione il 6 giugno 2012, è stata avviata una riflessione sugli obiettivi di più lungo periodo per la definizione delle politiche post-2020. La Commissione suggerisce l'adozione di *milestones* al 2030 e annuncia la presentazione di proposte concrete per le politiche da adottare dopo il 2020. La Commissione ha, altresì, annunciato la preparazione di una guida su *best practices* ed esperienze realizzate nell'Unione, che potrà riguardare anche gli schemi di incentivazione per assicurare un sufficiente grado di certezza del quadro normativo ad un settore ancora fortemente dipendente dal sostegno pubblico, e per promuovere l'armonizzazione dei suddetti schemi tra i vari Stati, riducendo così la frammentazione del mercato interno. La discussione avviata in Consiglio ha dato luogo ad un documento di conclusioni, adottato il 3 dicembre 2012, che ha accolto le esigenze manifestate dall'Italia nel corso del negoziato, relative principalmente alla opportunità di non adottare ulteriori obiettivi obbligatori prima della revisione prevista dalla direttiva. Sul documento il Governo ha tenuto una posizione in linea con la risoluzione della Regione Emilia-Romagna del 25 luglio 2012 relativa all'argomento.

Il **completamento del mercato unico dell'energia** si è confermato come una priorità per l'Unione, e a tal fine la Commissione ha presentato, alla fine del 2012, una Comunicazione nella quale, tra l'altro, si sottolinea come questo processo debba avvenire tenendo conto delle specificità delle nuove forme di generazione, per poter consentire il progressivo raggiungimento della parità di trattamento, sotto il profilo della regolazione delle fonti rinnovabili e di quelle tradizionali. A questo scopo è importante, secondo la Commissione, incoraggiare lo sviluppo di forme di flessibilità nel mercato delle rinnovabili sia sul lato dell'offerta, che della domanda (quali, ad esempio, gli stoccaggi e i sistemi di *demand side management*) e sostenere la realizzazione di infrastrutture di rete che ne consentano l'integrazione attraverso l'adozione in tempi rapidi del Pacchetto infrastrutture.

Infine, a seguito della richiesta di una azione comune europea per la salvaguardia della competitività del settore della **raffinazione**, avanzata dall'Italia al Consiglio del 24 novembre 2011, la Commissione ha organizzato, nel corso del 2012, una serie di eventi cui l'Italia ha sempre partecipato in maniera propositiva. Nel corso della Conferenza sul futuro della raffinazione europea, organizzata nel mese di novembre, la Commissione ha annunciato che sarà aperto un forum sulla raffinazione europea con l'obiettivo di verificare l'impatto sul settore delle politiche adottate dall'Unione, ivi comprese quelle future. Saranno tenute in considerazione anche possibili contromisure alla minore competitività del settore dovuta alla concorrenza dei Paesi emergenti, come ad esempio le iniziative adottate dall'Italia sull'autorizzazione all'importazione e dalla Francia sulla *carbon tax* per gli importatori.

13. POLITICA FISCALE

13.1 Fiscalità diretta

Di seguito si segnalano i dossier più rilevanti esaminati nel corso del 2012 in materia di fiscalità diretta.

- **Proposta di direttiva del Consiglio relativa a una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (CCCTB)** - Nel secondo semestre del 2012 si è concluso l'esame dell'intera proposta, iniziato nel 2011. In sede di discussione tecnica sotto Presidenza danese (1° semestre 2012), la delegazione italiana ha proposto modifiche normative nella parte relativa alla base imponibile comune su alcune disposizioni che, secondo l'attuale formulazione, potrebbero comportare una consistente riduzione del gettito erariale. L'esame di tutta la proposta di direttiva si è concluso sotto la Presidenza cipriota, che ha resentato un rapporto al riguardo al Consiglio ECOFIN e al Consiglio europeo del dicembre 2012.
- **Direttiva 2003/49/CE concernente il regime fiscale comune applicabile ai pagamenti di interessi e di canoni fra società (rifusione)** - È stata discussa la proposta di rifusione della direttiva interessi e canoni, con la quale la Commissione intende risolvere talune problematiche ravvisate nel funzionamento dell'impianto normativo vigente. La proposta, oltre ad introdurre la condizione dell'assoggettamento effettivo ad imposizione in capo al beneficiario ai fini dell'accesso al regime di esenzione, estende l'ambito soggettivo di applicazione della direttiva, ridefinendo il concetto di "società consociata" in modo da comprendere le partecipazioni indirette e riducendo la soglia di partecipazione dal 25 al 10 per cento. L'esame del dossier si è arrestato per l'opposizione di alcuni Stati membri, tra cui l'Italia.
- **Proposta di regolamento sullo Statuto per una fondazione europea** - Il documento della Commissione (COM(2012) 35 def) propone l'introduzione della "Fondazione europea" (FE) per facilitare lo svolgimento di attività in più di uno Stato membro da parte degli enti che perseguono scopi di pubblica utilità. La proposta contiene anche alcune disposizioni tributarie che prevedono l'equiparazione del trattamento fiscale delle fondazioni europee e degli enti di pubblica utilità dello Stato

membro ove la FE è registrata; di quello dei soggetti che effettuano donazioni alle FE e dei soggetti che effettuano donazioni agli enti nazionali di pubblica utilità; e del trattamento fiscale applicabile ai beneficiari in relazione ai contributi o altri benefici ricevuti dalle FE e dagli enti nazionali di pubblica utilità. In Italia il godimento di benefici fiscali per lo svolgimento di attività di utilità sociale non è legato alla veste giuridica dell'ente, bensì all'attività concretamente esercitata, nonché alla presenza di determinate clausole statutarie (cfr. art. 10 d.lgs. 460/1997). Il Governo ha pertanto chiesto di lasciare alla esclusiva competenza delle singole legislazioni nazionali la definizione di enti di pubblica utilità e di stralciare dalla proposta le disposizioni fiscali in considerazione anche del minor gettito che ne deriverebbe.

- **Proposta di revisione della direttiva n. 2003/48/CE sulla tassazione dei redditi da risparmio** - La proposta – presentata dalla Commissione nel novembre 2008 – prevede l'ampliamento del campo di applicazione oggettivo della direttiva, attraverso l'estensione a tipologie di prodotti finanziari equiparabili a forme di investimento, oltre che a tutti i veicoli di investimento collettivo. Per evitare aggiramenti delle norme attuali da parte degli investitori (es. interposizione di entità giuridiche come i trust tra agente pagatore e beneficiario effettivo), la proposta prevede inoltre l'estensione del campo di applicazione soggettivo della direttiva. Non sono invece previste modifiche al sistema della ritenuta, applicato – in deroga al meccanismo generale dello scambio automatico di informazioni – da Austria e Lussemburgo (nell'UE) e dai cinque Paesi terzi, con l'aliquota del 35% (a regime dal 1° luglio 2011). Connessa alla proposta di modifica della direttiva è il mandato negoziale per la revisione degli accordi con i Paesi terzi (Andorra, Liechtenstein, Monaco, San Marino, Svizzera) legati all'UE da accordi sulla tassazione del risparmio – presentata dalla Commissione nel giugno 2011 – che mira ad adeguare le intese esistenti con tali Paesi per assicurare l'equivalenza con le disposizioni contenute nella proposta di modifica della direttiva Risparmio, nonché ai recenti sviluppi internazionali in materia di cooperazione amministrativa.

Da parte italiana è stato chiesto che:

- la rinegoziazione con i Paesi terzi dei precedenti accordi in materia tenga conto dei più recenti sviluppi internazionali in materia di cooperazione amministrativa (art. 26 OCSE; FATCA, *Foreign Account Tax Compliance Act*);
- la base negoziale della Commissione per rivedere gli accordi con i Paesi terzi sia coerente con gli esiti del rapporto di *due diligence* sull'applicazione della direttiva con l'introduzione di misure di *enforcement* (vigilanza, controlli e sanzioni) una volta che esse saranno inserite nel testo di modifica della direttiva.

La richiesta è stata parzialmente accolta dalla Presidenza danese con la previsione in un testo di compromesso che, non appena verrà dato mandato alla Commissione di negoziare con i Paesi terzi, si riaprirà la discussione sul testo di modifica della direttiva per l'inserimento delle misure proposte dall'Italia; parallelamente, le predette integrazioni saranno recepite nella base di negoziato con i Paesi terzi. Il dossier non ha però avuto particolari progressi per la riserva che su di esso

continuano ad avere Austria e Lussemburgo, che si oppongono all'avvio del negoziato con i Paesi terzi da parte della Commissione.

- **Codice di condotta in materia di tassazione delle imprese** - Il gruppo Codice di condotta si è occupato, in particolare, del tema dei disallineamenti (*mismatches*) tra le normative fiscali dei singoli Stati membri e dei relativi effetti. In particolare, sono state esaminate le ipotesi di *profit participating loans* (PPL) e di *hybrid entities*. I PPL possono dar luogo a pagamenti qualificabili come interessi o come dividendi, secondo la legislazione interna dello Stato. In altri termini, lo Stato della fonte potrebbe considerare i pagamenti come interessi e consentirne la deduzione, mentre lo Stato di residenza del percettore potrebbe qualificarli come dividendi e prevederne l'esenzione. Per evitare questo rischio, il gruppo ha raccomandato agli Stati di adottare un approccio che rimetta la qualificazione del provento allo Stato della fonte. La legislazione tributaria italiana è già perfettamente conforme a tale raccomandazione (combinato disposto degli articoli 44, comma 2, e 109, comma 9, del TUIR). Per quanto riguarda le *hybrid entities*, ossia le entità considerate come trasparenti in uno Stato e opache in un altro, il gruppo ha elaborato delle possibili soluzioni volte a rimettere l'individuazione del regime fiscale cui è soggetta un'entità a un solo Stato.. Al fine di dedicare il dovuto approfondimento alla problematica, è stato costituito, anche su insistenza italiana, un apposito sottogruppo incaricato di proporre soluzioni capaci di contrastare le connesse pratiche abusive.

Altro tema particolarmente discusso nell'ambito del gruppo è il dialogo con gli Stati terzi. La Confederazione elvetica si è dichiarata disposta ad adeguarsi ai principi del Codice di condotta, purché gli Stati membri garantiscano il venir meno di tutte le norme antielusive che riguardano la Svizzera. Tale richiesta non è stata accolta dal Gruppo e le delegazioni partecipanti, al contrario, hanno mostrato di preferire un approccio più severo verso i Paesi terzi.

Sempre in tema di fiscalità diretta si segnalano poi le attività del **Forum congiunto sui prezzi di trasferimento**. Il Forum, costituito da esperti delle amministrazioni fiscali e della *business community*, è stato istituito nel 2002 in seno alla Commissione europea con finalità di coordinamento e ravvicinamento delle prassi amministrative vigenti negli Stati membri in materia di determinazione dei prezzi di trasferimento, con particolare riguardo agli aspetti applicativi della Convenzione 90/436/CEE (Convenzione europea sull'arbitrato). Nel corso del 2012, il Forum ha concentrato i propri lavori sul tema degli accordi di contribuzione ai costi per servizi che non generano beni immateriali (*cost contribution arrangements on services not creating intangible property*, di seguito "CCAs"). I CCAs, secondo gli orientamenti dell'OCSE, costituiscono un accordo quadro tra imprese allo scopo di condividere costi e rischi inerenti allo sviluppo, alla produzione o all'acquisizione di beni, servizi o diritti, e di stabilire la natura e la portata dell'interesse di ogni partecipante a tali beni, servizi o diritti. In esito ai lavori, il Forum ha prodotto un rapporto che illustra le caratteristiche generali che permettono di stabilire se un CCA destinato alla produzione di servizi (con esclusione di quelli che generano "*intangibles*") è coerente con il principio di libera concorrenza. Il rapporto contiene inoltre una serie di indicazioni in merito agli elementi informativi e documentali che dovrebbero essere messi a disposizione delle amministrazioni fiscali in sede di controllo. Il 19 settembre 2012 la Commissione ha adottato una comunicazione relativa ai lavori svolti dal

Forum nel periodo dal luglio 2010 al giugno 2012, la quale è stata recepita dal Consiglio ECOFIN del 4 dicembre 2012, che ha ribadito l'importanza dei lavori svolti dal Forum. Parallelamente alle attività istituzionali, la Commissione ha ulteriormente coinvolto gli esperti delle amministrazioni fiscali nell'ambito del Forum sulla questione critica dell'inottemperanza, da parte degli Stati membri, all'impegno politico sottoscritto dal Consiglio UE nel 2003 nel contesto del Codice di condotta, finalizzato all'effettuazione dello scambio spontaneo di informazioni relative agli accordi preventivi unilaterali stipulati in materia di prezzi di trasferimento (c.d. *Unilateral APAs*). Nel 2012 gli esperti del Forum hanno dunque tenuto due riunioni, con il mandato di contribuire a delineare in maniera chiara lo scopo e i limiti delle informazioni oggetto di scambio. In tale sede sono stati affrontati i temi generali relativi all'obbligo di scambio, quali ad esempio la necessità di formulare una definizione di *Unilateral APA* e l'opportunità di modulare lo scambio di informazioni secondo un c.d. *2-step approach*, ossia inviare in prima battuta informazioni sintetiche salvo richiesta dello Stato controparte di ulteriori dettagli.

13.2 Fiscalità indiretta

In tema di fiscalità indiretta si segnalano i seguenti dossier:

- **Libro bianco sul futuro dell'IVA** (COM(2011) 851 del 6 dicembre 2011) - Il 6 dicembre 2011 la Commissione ha presentato una Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo sul futuro dell'IVA, intitolata "Verso un sistema dell'IVA più semplice, solido ed efficiente adattato al mercato unico". Il documento (c.d. Libro bianco¹⁶) costituisce il seguito del Libro verde pubblicato dall'esecutivo UE nel dicembre 2010¹⁷, con il quale è stato avviato un riesame complessivo del sistema dell'imposta sul valore aggiunto a quarant'anni dalla sua introduzione nell'Unione.

Scopo della Comunicazione è definire le caratteristiche fondamentali di un futuro sistema europeo dell'IVA capace di generare entrate accrescendo al tempo stesso la competitività dell'Unione, nonché i settori di azione prioritari di intervento nei prossimi anni.

La Comunicazione è stata oggetto di confronto in seno al Consiglio, che ha condotto alle conclusioni adottate al Consiglio ECOFIN del 15 maggio 2012¹⁸.

L'impegno della delegazione italiana rispetto al pacchetto di misure previsto dal Libro bianco sul futuro dell'IVA prosegue nell'ambito dei gruppi di lavoro istituiti dalla Commissione (Gruppo sul futuro dell'IVA, *Tax administrations dialogue platform, Eu Vat Forum, Project Group EU WEB Portal*).

L'Italia ha espresso un generale apprezzamento per il programma di azione delineato nel Libro bianco, incentrato su semplificazione,

¹⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo sul futuro dell'IVA – verso un sistema dell'IVA più semplice, solido ed efficiente adattato al mercato unico (libro bianco dell'IVA – COM (2011) 851 del 6 dicembre 2011)

¹⁷ COM(2010)695 del 1º dicembre 2010.

¹⁸ Documento n. 9586/12 del 4 maggio 2012, FISC 63 OC 213.

miglioramento dell'efficienza tributaria e recupero del gettito. L'Italia mantiene una posizione favorevole al mantenimento del sistema di tassazione all'origine, ritenuto più funzionale al mercato interno e più semplice per gli operatori. Inoltre, tenuto anche conto delle esigenze di consolidamento fiscale, l'Italia si esprimerà nel corso dei negoziati a favore di un allargamento della base imponibile IVA attraverso l'eliminazione in tutti gli Stati membri di talune agevolazioni: esenzioni, aliquote ridotte e deroghe.

Il Consiglio ECOFIN del 15 maggio 2012 si è espresso a favore delle seguenti priorità:

- sistema IVA più semplice; riconosce la necessità di semplificare l'attuale IVA e sostiene i lavori volti ad assicurare l'implementazione del "mini sportello unico" a partire dal 2015 quale azione prioritaria; prende nota dell'intenzione della Commissione di presentare una proposta per la creazione di una dichiarazione IVA standardizzata;
- sistema IVA più efficiente: concorda con la necessità di esaminare nel dettaglio le attuali norme IVA sul settore pubblico, e riconosce il desiderio di chiarire le regole sulle organizzazioni *non-profit*; richiama le conclusioni ECOFIN del 10 marzo 2009 sulle aliquote ridotte; prende nota dell'auspicio della Commissione per un uso limitato delle aliquote ridotte;
- sistema IVA più robusto e a prova di frode: riconosce la necessità di proseguire i lavori per incrementare la sicurezza del sistema IVA tenendo conto anche dei nuovi sviluppi tecnologici; prende nota della intenzione della Commissione di presentare una proposta di meccanismo di reazione rapida contro la frode;
- sistema IVA adattato al mercato unico: ritiene di improbabile realizzazione il principio della tassazione nello Stato membro di origine di cui all'art. 402 della direttiva 2006/112/CE.

• **Regolamento sul "Mini sportello unico"**

E' stato approvato il regolamento n. 967 del 9 ottobre 2012 che modifica il regolamento n. 282 del 2011, per quanto riguarda il regime speciale applicabile ai soggetti passivi non stabiliti che forniscono servizi di telecomunicazione, servizi di teleradiodiffusione o servizi elettronici a consumatori finali. Il regolamento in questione risponde all'esigenza di semplificare gli obblighi fiscali per i soggetti passivi, sia UE che extra UE, che effettuano le predette prestazioni di servizio a consumatori finali stabiliti nell'Unione. Per quanto riguarda i prestatori UE, il predetto regime si applica alle operazioni effettuate nei confronti di clienti, tramite l'identificazione del soggetto passivo nel proprio Stato membro (se stabilito nell'Unione) o in uno Stato membro di propria scelta (per i soggetti di Paesi terzi). Attraverso il numero di identificazione attribuito dall'amministrazione tributaria, il soggetto passivo può adempiere i propri obblighi fiscali nell'ambito dell'Unione. E' compito dello Stato membro di identificazione ripartire il gettito tra gli Stati membri in cui viene effettuato il consumo, percettori dell'imposta. Tali compiti saranno eseguiti per via telematica a partire dal 1° gennaio 2015.

- **Proposta di revisione della direttiva sulla tassazione dell'energia (DTE) (COM(2011)169 del 13 aprile 2011)**

La proposta della Commissione si inserisce nel contesto della Strategia Europa 2020 al fine di rendere la tassazione dell'energia più vicina agli obiettivi dell'Unione in materia di energia e cambiamenti climatici, secondo quanto richiesto dal Consiglio europeo nelle conclusioni del marzo 2008. Le principali modifiche riguardano: 1) l'introduzione di una distinzione tra la tassazione dell'energia collegata alle emissioni di CO₂ e la tassazione dell'energia basata sul contenuto energetico dei prodotti; 2) l'estensione della tassazione legata al CO₂ dell'ambito di applicazione della direttiva sulla DTE ai prodotti energetici che in linea di principio rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 2003/87/CE, prevedendo nel contempo un'esenzione obbligatoria dalla tassazione legata al CO₂ per le attività che rientrano nel sistema di scambio di quote di emissioni UE (*Emission trading system*); 3) la revisione dei livelli minimi di imposizione per garantire che riflettano il potere calorifico netto in modo uniforme per le diverse fonti di energia, prevedendo eventualmente periodi transitori; 4) una regola secondo cui nel fissare i livelli minimi di tassazione nazionali, gli Stati membri riproducano il rapporto esistente tra i livelli minimi di imposizione fissati nella DTE per le diverse fonti di energia (art. 4, paragrafo 3 della proposta); 5) l'abolizione della possibilità concessa agli Stati membri di applicare un trattamento fiscale distinto per il gasolio usato come carburante per usi commerciali o per usi non commerciali; 6) una razionalizzazione delle esenzioni e delle riduzioni facoltative di cui all'art. 15 DTE. La proposta è stata esaminata nel corso del 2012 dal gruppo questioni fiscali del Consiglio, dal gruppo di alto livello del Consiglio UE del 30 maggio 2012. L'Italia, pur manifestando una certa flessibilità, ha espresso diverse riserve sulla proposta, in particolare, sulla rigidità del nuovo calcolo della tassazione basato esclusivamente sul CO₂ e sulla componente energetica dei prodotti, nonché sull'abolizione di alcune agevolazioni.

- **Proposta di direttiva che istituisce un'imposta armonizzata sulle transazioni finanziarie recante modifica della direttiva 2008/7/CE (COM (2011)594 del 28 settembre 2011)**

La proposta di direttiva, presentata nel 2011, prevede l'applicazione di un'imposta armonizzata su tutte le transazioni finanziarie, che si applica a condizione che almeno una delle parti coinvolte sia stabilita nell'Unione e che un ente finanziario stabilito in uno Stato membro sia parte coinvolta nella transazione, agendo per conto proprio o per conto di altri soggetti ovvero agendo a nome di una delle parti della transazione. Con riguardo specifico ai lavori svolti durante l'anno 2012 si segnala che l'ECOFIN del 13 novembre 2012 ha preso atto della mancanza di una posizione unitaria del Consiglio UE circa il merito della proposta di direttiva. In tale contesto è stata presentata dalla Commissione la proposta di autorizzazione alla cooperazione rafforzata, inoltrata da undici Stati membri (Austria, Belgio, Estonia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Portogallo, Slovacchia, Slovenia, Spagna). Intanto, nel corso dello stesso 2012, alcuni Stati membri, tra cui Francia e Italia, hanno introdotto tale

imposta nella legislazione nazionale, ricalcando in sostanza i punti principali presenti nella proposta di direttiva della Commissione.

- **Proposta di direttiva concernente l'applicazione facoltativa e temporanea del meccanismo di inversione contabile (*reverse charge*) alla cessione di determinati beni e alla prestazione di determinati servizi a rischio di frodi.**

Nel 2012, è stata ripresa la proposta di direttiva (COM(2009)511 FISC 121), per la parte non approvata (alcune disposizioni della stessa infatti sono confluite nella direttiva 2010/23/UE che consente agli Stati membri l'applicazione dell'inversione contabile per le cessioni di quote gas CO₂). In sostanza, la proposta prevede l'applicazione del meccanismo dell'inversione contabile, da parte di uno Stato membro, ad ulteriori categorie di beni, particolarmente esposti al rischio di frode, come, ad esempio, telefoni cellulari, dispositivi a circuito integrato, profumi, computer portatili. Il meccanismo stabilisce che lo Stato membro che intende applicare la misura *de qua* debba informare la Commissione sui seguenti punti: descrizione particolareggiata della misura da applicare al settore scelto; criteri di valutazione che consentono il confronto delle attività di frodi prima e dopo l'applicazione della misura; data di validità della misura. Nel corso del 2012 non si è pervenuti ad un accordo tra gli Stati membri. In particolare, la posizione italiana è critica sull'adozione di tale proposta che rischierebbe di legittimare un meccanismo di *reverse charge* generalizzato.

- **Proposta di direttiva sui voucher**

La Commissione ha presentato nel corso del 2012 la proposta di direttiva sui *voucher* (buoni), con lo scopo di armonizzarne il trattamento fiscale. Il *voucher* viene definito come strumento che attribuisce il diritto a beneficiare di una cessione di beni o di una prestazione di servizi, ovvero a ricevere uno sconto o un rimborso sul prezzo di una cessione di beni o di una prestazione di servizi. La proposta introduce inoltre le definizioni di buoni monouso, buoni sconto e buoni multiuso. I primi si distinguono per la circostanza che attribuiscono il diritto a beneficiare di una cessione o di una prestazione i cui elementi fondamentali sono già noti (parti del contratto, luogo dell'evento imponibile, aliquota IVA). I buoni sconto, invece, attribuiscono il diritto a ricevere uno sconto o un rimborso sul prezzo di una cessione di beni o una prestazione di servizio. I buoni multiuso, infine, sono tutti quelli diversi dai precedenti. La proposta precisa che un servizio di pagamento non è da considerarsi quale buono. L'esame della proposta è stata avviata nel 2012 con una procedura di consultazione pubblica.

- **Proposta di direttiva su un meccanismo di reazione rapida alle frodi**

La proposta di direttiva della Commissione nasce dalla constatazione che i sistemi di frode si evolvono velocemente e che gli Stati membri si trovano talvolta ad affrontare situazioni in cui la normativa sull'IVA in