

svolgerà la discussione dei documenti programmatici di bilancio per il 2019. Il Consiglio e l'Eurogruppo saranno, inoltre, chiamati a valutare i piani di consolidamento attuati dagli Stati Membri nell'ambito delle procedure per disavanzo eccessivo (monitoraggio trimestrale o semestrale ed eventuali raccomandazioni della Commissione) e dei programmi di assistenza finanziaria. Nel 2018 sarà discusso il dossier riguardante la procedura della Spagna.

Sotto il profilo generale, dunque, si continuerà a sostenere il rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche, legato alla valutazione della situazione economica dell'area dell'euro e alle indicazioni agli Stati Membri nell'ambito del Semestre Europeo, al fine di massimizzare gli *spillover* positivi, dimostrando il valore aggiunto di un'azione coordinata a livello europeo.

Il Governo continuerà, poi, ad operare affinché si determini un miglioramento delle metodologie di stima del prodotto potenziale e dei saldi strutturali, necessari per la valutazione delle principali variabili di finanza pubblica, e in particolare del rispetto del Patto di Stabilità e Crescita.

Il Governo persevererà, inoltre, nella propria azione per un'opportuna valorizzazione dei margini di flessibilità all'interno delle regole sia nella gestione dei conti pubblici e nelle politiche di investimento comuni, sia nell'applicazione delle regole riguardanti il saldo dei bilanci pubblici.

In relazione al nuovo processo di *governance* per derogare alla metodologia comune di stima dell'*output gap*, continuerà l'impegno per una revisione della stima della componente ciclica usata per derivare i saldi strutturali. Al riguardo, si segnala la predisposizione di una nuova procedura in sede europea, mirata ad identificare eventuali deroghe alla metodologia comune di stima del prodotto potenziale basate sul riscontro di circostanze specifiche del Paese. Tale processo, i cui primi risultati dovrebbero essere disponibili con le previsioni della Commissione che verranno pubblicate nella primavera del 2018, dovrebbe contribuire alla creazione di consenso sulla situazione ciclica degli Stati Membri, migliorando la qualità delle discussioni politiche del Semestre nel rispetto della ragionevolezza economica e dell'indipendenza da ingerenze politiche delle stime. La decisione in merito alla possibilità di introdurre deroghe, valide almeno per tre anni, alla metodologia comune sarà presa dal CPE sulla base di alcuni criteri concordati, tra cui il principale è la ragionevolezza economica. L'Italia ha chiesto una deroga volta ad ottenere il riconoscimento di un *output gap* e di un potenziale di crescita maggiori rispetto a quanto stimato dalla metodologia ufficiale.

2.4 Attuazione del fondo europeo per gli investimenti strategici (Piano Juncker)

Il Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici (FEIS) è uno dei tre pilastri del Piano europeo per gli Investimenti (Piano Juncker) varato dal Consiglio Europeo di dicembre 2014 in risposta alla crisi. Gli altri due pilastri sono a supporto dello *European regulatory environment* e a sostegno dell'*investment environment* (quest'ultimo tramite lo *European Investment Advisory Hub* e lo *EU Investment Project Portal*). Il FEIS è un fondo di garanzia di 21 miliardi di Euro (16 dal bilancio UE, 5 dal capitale proprio della BEI) tramite il quale il Gruppo BEI (che comprende la Banca Europea per gli Investimenti - BEI e il Fondo Europeo per gli Investimenti - FEI) può effettuare operazioni addizionali e più rischiose di prestito e garanzia per oltre 20 miliardi annui nel triennio, attivando complessivamente 315 miliardi di investimenti entro il 2018 sulla base di un moltiplicatore stimato 1:15. La BEI opera soprattutto con prestiti per infrastrutture, energia e ambiente. Il FEI è, invece, attivo con garanzie a banche commerciali e Istituti di Promozione Nazionale (IPN), come la Cassa Depositi e Prestiti in Italia) a favore delle Piccole e Medie Imprese (PMI).

Al 19 settembre 2017 il Gruppo BEI aveva firmato operazioni per un valore di 28.9 miliardi di Euro che dovrebbero generare investimenti per 236.1 miliardi di Euro, pari al 75% del totale degli investimenti previsti nel triennio (EUR 315 bn). Il nuovo Regolamento FEIS 2.0 consentirà di estendere la durata dell'iniziativa fino al 2020 (coprendo, così, il periodo dell'attuale Quadro Finanziario Pluriennale) e raddoppiare gli investimenti mobilizzati fino ad almeno 500 miliardi di Euro.



PARTE SECONDA

PRINCIPALI POLITICHE ORIZZONTALI E SETTORIALI

CAPITOLO 1

LE POLITICHE SULLA MIGRAZIONE

Obiettivo prioritario del Governo:

- ✓ *ottenere un rafforzamento dell'impegno dell'Unione europea e dei suoi Stati Membri sulle tematiche migratorie, attraverso una concreta applicazione dei principi di solidarietà e responsabilità, con riferimento alla gestione dei flussi, al controllo delle frontiere esterne, alla riforma del Sistema comune europeo d'asilo, ma anche allo sviluppo del dialogo con i Paesi terzi di origine e transito dei migranti;*
- ✓ *continuare a lavorare con le Istituzioni europee per garantire il normale funzionamento dell'Area di libera circolazione.*

1.1 La dimensione interna della politica sulla migrazione

Migrazione e gestione delle frontiere

In linea con l'impegno degli ultimi anni, l'Italia sosterrà, anche nel 2018, l'esigenza di una maggiore condivisione degli oneri da parte dell'Unione europea e degli altri Stati Membri sul terreno di una corretta gestione dei flussi migratori. In questa prospettiva, sarà reiterata la richiesta di tenere in adeguata considerazione gli sforzi compiuti dagli Stati Membri di frontiera esterna dell'Unione europea, con particolare riferimento a quella marittima mediterranea, sia sul piano dell'accoglienza dei migranti, sia su quello del controllo delle frontiere e della gestione delle procedure di rimpatrio.

Questo obiettivo dovrà confrontarsi, presumibilmente, con le resistenze già manifestate da molti Stati Membri, nel corso degli ultimi anni, ad una maggiore responsabilità condivisa, e richiederà, pertanto, la necessità di sviluppare un'azione politica forte volta a coagulare un consenso più ampio in merito alla concreta declinazione del principio di solidarietà. A fronte, infatti, del serio impegno da parte italiana nell'attuare il cosiddetto approccio *hotspot*, occorrerà un salto di qualità anche per quanto riguarda l'azione di sostegno dell'Unione europea e degli altri Stati Membri.

Nell'ottica di un maggiore coinvolgimento dell'Unione europea nella gestione delle frontiere esterne, l'Italia continuerà, in particolare, a sostenere l'esigenza di un'azione sempre più incisiva dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera, soprattutto con riferimento ai quadranti geografici, primo tra tutti il Mediterraneo, caratterizzati dalla presenza, negli ultimi anni, di forte pressione migratoria.

L'Italia manterrà, altresì, alta l'attenzione sulla necessità di sviluppare una strategia dell'Unione europea in materia di rimpatri maggiormente strutturata, sia sul piano del supporto agli Stati Membri più esposti ai flussi migratori, sia sul terreno della definizione ed attuazione di accordi di riammissione dell'Unione europea con gli Stati di origine e transito dei migranti.

Il Governo confermerà, inoltre, il proprio sostegno agli sforzi dell'UE per sviluppare e migliorare gli strumenti tecnologici utilizzabili per il controllo delle frontiere, con l'obiettivo di rendere più funzionale la gestione degli ingressi nell'area Schengen, migliorando contestualmente le necessarie verifiche di sicurezza.



In questo quadro, l'Italia condivide l'esigenza di una rapida entrata in funzione del nuovo sistema di ingressi/uscite (*entry/exit system* – EES) ed è pienamente impegnata per la definizione del negoziato per l'istituzione del cosiddetto sistema ETIAS (*European Travel Information and Authorisation System*) volto a costituire un meccanismo d'informazione ed autorizzazione relativo ai viaggi nello spazio Schengen per i cittadini di Paesi terzi esenti dall'obbligo del visto. Per il Governo sarà, inoltre, fondamentale continuare a lavorare assieme alle Istituzioni europee per garantire il normale funzionamento dell'Area di libera circolazione, anche nell'ottica di evitare decisioni di carattere unilaterale. A tale scopo, occorrerà, in particolare, agire per un rafforzamento della cooperazione tra gli Stati Membri, fondata sui principi della fiducia reciproca e della condivisione delle decisioni. In questo ambito, ed alla luce del progetto di riforma del cosiddetto Codice frontiere Schengen presentato dalla Commissione il 27 settembre 2017, l'Italia sosterrà la necessità di evitare confusioni tra le diverse motivazioni che consentono normativamente il ripristino dei controlli alle frontiere interne. In particolare, sarà prioritario che non avvengano commistioni tra le procedure per il ripristino dei controlli alle frontiere interne connesse a questioni di sicurezza (come ad esempio la minaccia terroristica) e quelle per il ripristino dei controlli alle frontiere interne motivate da carenze nella gestione delle frontiere esterne.

Un aspetto di rilievo per l'Italia rimarrà anche lo sviluppo da parte dell'Unione europea di adeguati strumenti di migrazione legale. In questa prospettiva il Governo sosterrà gli sforzi per la definizione del negoziato sulla proposta relativa all'ingresso ed al soggiorno di cittadini di Paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente specializzati (cosiddetta Direttiva "Carta blu"), anche in un'ottica di "dimensione esterna" della migrazione e con specifico riferimento alla Lettera di intenti della Commissione europea del 13 settembre 2017, come utile strumento ai fini dell'ampliamento dei canali di migrazione e della costruzione di un rapporto di fiducia con i Paesi terzi fondato sul riconoscimento dei mutui vantaggi della migrazione regolare.

Parallelamente, il Governo seguirà con attenzione la proposta della Commissione europea relativa allo stabilimento di un quadro europeo per il reinsediamento, strumento fondamentale di solidarietà verso i Paesi terzi e le persone bisognose di protezione. In attesa della definizione di questa proposta ed alla luce delle Raccomandazioni della Commissione europea, l'Italia sarà, comunque, impegnata a sviluppare la propria attività di reinsediamento anche per l'anno 2018.

Riforma del Sistema europeo d'Asilo

L'Italia ritiene da sempre che il Sistema europeo comune di asilo sia una parte fondamentale della strategia globale in materia di migrazione e che sia necessario strutturare tale sistema in maniera da garantire un'equa distribuzione degli oneri ed una concreta capacità di gestire possibili situazioni di crisi. Il Governo pertanto, nel ribadire questa impostazione, reitererà la richiesta di declinare concretamente il principio di solidarietà nell'ambito dei negoziati in corso, soprattutto al fine di temperare l'onere sopportato dagli Stati Membri di primo ingresso in forza dell'attuale disciplina prevista dal cosiddetto regolamento Dublino.

In data 4 maggio 2016 è stato presentato un primo pacchetto di proposte composto da tre progetti di riforma relativi, rispettivamente, alla revisione del regolamento 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, in data 13 luglio 2016, la Commissione 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). Nel quadro del pacchetto di proposte di riforma presentate dalla Commissione, la modifica del regolamento Dublino rimane, infatti,



per l'Italia l'elemento centrale per raggiungere un compromesso equilibrato che tenga in debita considerazione le esigenze degli Stati Membri più esposti ai flussi migratori.

Alla luce di questa consolidata impostazione, sarà obiettivo dell'Italia quello di evitare che, nel corso del complessivo negoziato sulle diverse proposte della Commissione, venga data priorità, anche a livello cronologico, agli aspetti connessi alla responsabilità degli Stati Membri di primo ingresso (con un ulteriore aggravio degli oneri dagli stessi sopportati) rispetto a quelli di solidarietà.

L'esigenza di riformare nuovamente il Sistema comune europeo d'asilo, a pochi anni dal precedente intervento, dimostra, infatti, la necessità di una revisione che abbia carattere strutturale e che sia in grado di sciogliere coerentemente i nodi lasciati irrisolti dalla precedente riforma.

Dal punto di vista italiano, pertanto, non sono sostenibili tentativi di introdurre ulteriori irridimenti nell'attuale normativa, né tantomeno approcci volti a scorporare o rinviare ad un successivo momento negoziale la soluzione delle questioni connesse alla condivisione degli oneri, come, ad esempio, la necessaria definizione di adeguati meccanismi di redistribuzione dei richiedenti asilo, quantomeno nelle situazioni di eccessiva pressione sui sistemi nazionali di accoglienza.

In questa prospettiva, l'Italia è contraria a quelle proposte presenti nei testi negoziali che implicano un rafforzamento ed ampliamento del criterio della responsabilità dello Stato di primo ingresso (cosiddetta responsabilità permanente), nonché a meccanismi di esame preliminare di ammissibilità sulle richieste di asilo, strutturati in maniera tale da produrre ulteriori oneri in capo agli Stati Membri di primo ingresso.

1.2 La dimensione esterna della politica sulla migrazione

La gestione dei flussi migratori ed il controllo delle frontiere esterne dell'Unione europea richiede un approccio a più livelli, nel cui ambito un rilievo fondamentale è attribuito all'azione esterna dell'Unione. Dal punto di vista italiano, infatti, per ridurre i fenomeni d'immigrazione illegale e, al contempo, favorire processi regolati e controllati di migrazione legale, è necessario sviluppare un dialogo strutturato con i Paesi di transito e origine dei flussi migratori, con particolare riguardo a quelli africani.

In questa prospettiva, il Governo reitererà la propria richiesta di un'azione più incisiva dell'Unione europea e dei suoi Stati Membri soprattutto nei confronti dei Paesi terzi del quadrante nordafricano, e della Libia in primo luogo. Nell'ottica italiana, sarà infatti essenziale garantire per questa regione un impegno dell'Unione europea, anche finanziario, equiparabile a quello messo in campo per la gestione di altre rotte migratorie, come quella balcanica.

Sul piano del metodo, sarà importante che l'Unione europea sviluppi un dialogo con i Paesi partner fondato sulla fiducia reciproca e sulla leale collaborazione, attraverso approcci calibrati ai singoli Paesi terzi e l'utilizzo, caso per caso, di tutte le leve necessarie per facilitare la cooperazione.

L'obiettivo deve rimanere, infatti, quello di responsabilizzare le controparti prospettando un partenariato che preveda, da un lato, precise offerte di sostegno politico, materiale e finanziario (eventualmente anche attraverso il ricorso a formule innovative) e, dall'altro, chiari impegni da parte dei Paesi terzi in tema di controllo delle frontiere, cooperazione in materia di rimpatri e riammissioni, promozione in loco di politiche dell'asilo, contrasto ai trafficanti di esseri umani.

Il bilancio dei quasi tre anni di lavoro seguiti all'adozione dell'Agenda europea sulla migrazione, nel maggio 2015, può comunque dirsi positivo con riferimento alla dimensione esterna della politica europea in materia migratoria. Sono state infatti poste le condizioni, anche grazie all'ulteriore impulso rappresentato nel 2016 dalla proposta italiana per un Migration compact (Patto sulla migrazione), per alcuni importanti progressi realizzati nel 2017, tra i quali: la decisa riduzione dei transiti attraverso il Niger (Paese al centro dei percorsi che conducono dall'Africa



subsahariana verso la Libia ed in direzione dell'Italia attraverso il Mediterraneo centrale); il rafforzamento delle capacità della guardia costiera libica di operare salvataggi a ridosso delle coste di quel Paese; l'aumento dei rimpatri volontari assistiti dalla Libia verso i Paesi di origine. Proseguono, inoltre, i negoziati o i contatti relativi alla possibilità di concludere accordi di riammissione tra l'UE ed i principali Paesi terzi di origine, tanto in Africa subsahariana quanto in altre aree ugualmente sensibili, come nel caso del Bangladesh.

Tale azione è stata sostenuta a livello 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 de La Valletta del novembre 2015 e che vedeva impegnati, a fine 2017, oltre i due terzi delle proprie risorse. Queste hanno superato i 3 miliardi di euro tra contributi effettivi e promesse di contributo di UE e Stati Membri, con l'Italia in prima posizione quanto a contributi a titolo nazionale, con 102 milioni di euro. Nel corso del 2018 occorrerà costruire su tali primi risultati, al fine di consolidarne gli esiti, in vista di ulteriori iniziative che contribuiscano ad una gestione a livello UE progressivamente più ordinata del fenomeno migratorio.

In tale quadro, il Governo continuerà a sostenere come prioritario il rifinanziamento del Fondo fiduciario de La Valletta, tanto in generale quanto nella sua componente specificatamente dedicata al Nord Africa, anche nella prospettiva di attuare la progettualità di cooperazione con le Autorità libiche presentata dal Governo nel 2017 e già ammessa a finanziamento nell'ambito del *Trust fund Africa*. Questo progetto, di carattere pluriennale, rappresenta, infatti, una delle componenti principali, in ambito migratorio, dell'azione di sostegno alle Autorità libiche, ponendosi l'importante obiettivo di sviluppare un sistema di gestione integrata delle frontiere e dell'immigrazione da parte della Libia, che includa anche la lotta al traffico di migranti e le attività di ricerca e soccorso in mare e nel deserto. Nell'affermare tale posizione, il Governo intende anche dare attuazione alla Risoluzione 6-00321 della Camera dei Deputati, con particolare riferimento al superamento della logica di emergenza ed al consolidamento dell'esperienza delle intese (*compact*) con alcuni Paesi terzi. Il Fondo fiduciario de La Valletta venne infatti concepito nel 2015 come uno strumento di emergenza, ma è oggi chiaro, come da tempo sostenuto dal Governo in ogni utile occasione e come riportato nel testo di Conclusioni del Consiglio europeo del 22-23 giugno 2017, che "le perdite di vite umane e i persistenti flussi di migranti soprattutto economici sulla rotta del Mediterraneo centrale costituiscono una sfida strutturale".

Il rifinanziamento del Fondo risulta la necessaria conseguenza di tale presa di coscienza. Grazie alla possibilità di ricorrere a procedure flessibili, il Fondo fiduciario si è rivelato uno strumento finanziariamente agile, cui occorre continuare a fare riferimento per consolidare i risultati positivi registrati nei cinque pilastri del Piano d'azione de La Valletta con particolare riguardo, ma non solo, ai Paesi con i quali sono stati avviati i primi *compact* (Etiopia, Mali, Niger, Nigeria e Senegal, benché con alcune differenze).

Il Governo, inoltre, in attuazione della Risoluzione 6-00324 della Camera dei Deputati e con particolare riferimento alla necessità di sviluppare una strategia complessiva ed organica nella gestione del fenomeno migratorio, continuerà a sostenere la necessità che gli Stati membri e l'UE nel suo insieme assicurino il sostegno politico e finanziario all'azione in Libia e in Africa subsahariana dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) e dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR nell'acronimo inglese). L'azione di tali due agenzie potrà infatti rivelarsi determinante ai fini del miglioramento delle condizioni di vita dei migranti nei centri-campi di raccolta (in particolare in Libia), dell'aumento dei rimpatri volontari assistiti dai Paesi africani di transito verso i Paesi di origine e dell'attuazione delle politiche di reinsediamento verso l'UE dei migranti che possono legittimamente aspirare alla protezione internazionale.

Nell'ottica di un approccio complessivo ed organico alla questione migratoria, il Governo sosterrà altresì, come sopra menzionato, la rapida adozione della riforma relativa al regime di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente specializzati (c.d. Direttiva "Carta blu").



Allo stesso modo, risponde all'esigenza di inquadrare l'azione UE in materia migratoria nell'ambito di un approccio complessivo l'istituzione del Piano europeo per gli investimenti esterni, che avrà il suo perno nel Fondo europeo di sviluppo sostenibile istituito con Reg. (UE) 2017/1601. Le radici di tale iniziativa, lanciata dalla Commissione con la Comunicazione per un Nuovo quadro di partenariato con i Paesi terzi nell'ambito dell'Agenda europea sulla migrazione, possono essere individuate nel Fondo UE per gli investimenti nei Paesi terzi ipotizzato dal *Migration compact* italiano: il Governo si attiverà pertanto in ogni utile sede affinché, nella sua attuazione pratica, il Piano mantenga lo stretto collegamento con le tematiche migratorie originariamente immaginato dal *Migration compact* e riproposto dal Nuovo quadro di partenariato.

Infine, da un punto di vista più generale, il Governo continuerà a farsi parte attiva nell'attuazione del Piano di azione congiunto de La Valletta e nel contesto dei Processi di Rabat e di Khartoum, ambiti regionali incaricati di monitorarne lo stato di avanzamento. Si ricorda in proposito che il Processo di Rabat è il quadro di dialogo e cooperazione in materia migratoria che la UE intrattiene con i Paesi dell'Africa centro-occidentale e del Maghreb, mentre il Processo di Khartoum coinvolge i paesi dell'Africa orientale, oltre ad Egitto e Libia. A tale ultimo proposito, si fa presente che l'Italia ha assunto nel dicembre 2017 la presidenza del comitato direttivo del processo di Khartoum per il 2018, con l'intenzione di promuovere in seno al processo, anche nel quadro di pertinenti tavoli tematici, la riflessione su opportuni provvedimenti di politica generale e l'elaborazione di progetti concreti di cooperazione tra i Paesi dell'area.

Al fine di migliorare la gestione dei flussi migratori da parte dei Paesi terzi, il Governo proseguirà, inoltre, nel proprio impegno in qualità di leader del Consorzio di 15 Paesi europei (oltre all'Italia, Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Malta, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Spagna e Svezia) impegnati nella realizzazione del Programma regionale di sviluppo e protezione Nord Africa (RDPP), iniziativa pluriennale (2016-2019) lanciata dalla Commissione europea ed indirizzata a Tunisia, Algeria, Marocco, Libia, Egitto, Niger e Mauritania.



CAPITOLO 2

POLITICHE PER IL MERCATO INTERNO DELL'UNIONE

Il Governo contribuirà:

- ✓ *all'attuazione delle Strategie per il Mercato Unico dei beni e servizi e per il Mercato Unico digitale per migliorare l'efficienza e la competitività globale dell'Unione europea;*
- ✓ *al successo delle iniziative volte a cogliere le opportunità derivanti dai settori innovativi sui quali occorrerebbe concentrare investimenti ad hoc, anche creando collegamenti sinergici tra il Mercato Unico Digitale e il prossimo Quadro Finanziario Pluriannuale, in modo da poter rendere disponibili risorse per gli investimenti nel digitale;*
- ✓ *affinché si verifichino accelerazioni dell'esame delle diverse misure legislative necessarie a conseguire un accordo, che non producano compromessi eccessivamente al ribasso rispetto alle ambizioni iniziali della Commissione e contrari agli interessi nazionali.*

2.1 Mercato Unico dei Beni e Servizi

Il completamento del mercato unico rimane al centro del progetto di integrazione europea: le persone, i servizi, i beni e i capitali devono potersi muovere più liberamente, le imprese devono avere maggiori opportunità per poter essere competitive sui mercati globali e per offrire maggiori possibilità di scelta e prezzi più bassi ai consumatori.

Negli ultimi anni, l'Italia, come altri Paesi, ha subito l'impatto della globalizzazione e della concorrenza delle economie emergenti, oltre che di rigorose politiche di bilancio che hanno innescato dinamiche deflazionistiche con pesanti ricadute sul piano dell'occupazione, degli investimenti e dell'allargamento del disagio sociale. Come è evidenziato nella risoluzione 6-00321 del 19 luglio 2017 della Camera dei Deputati, per l'Italia è pertanto prioritario l'obiettivo di rafforzare la competitività, con particolare riguardo al recupero di più consistenti tassi di crescita delle attività manifatturiere, al sostegno delle politiche per l'innovazione tecnologica e per la ricerca e lo sviluppo, nonché alla stabilizzazione degli interventi a favore degli investimenti.

Vi è quindi grande attenzione alle proposte in materia di rafforzamento del mercato interno, ed in particolare alle opportunità derivanti dai settori innovativi sui quali occorrerebbe concentrare investimenti ad hoc, anche creando collegamenti sinergici tra il Mercato Unico Digitale e il prossimo Quadro Finanziario Pluriannuale, in modo da poter rendere disponibili risorse per gli investimenti nel digitale. Nell'ottica del Governo, vanno inoltre perseguiti gli obiettivi di equità del mercato unico e di occupazione attraverso lo sviluppo delle competenze digitali, integrandoli con le future strategie della Commissione e le priorità del Consiglio.

In ragione dell'approssimarsi delle elezioni europee del 2019, la Commissione nel suo programma di lavoro per il 2018 ha preannunciato la presentazione di nuove iniziative legislative soltanto fino al mese di maggio 2018, dedicando una parte rilevante alle proposte in materia di competitività ed in particolare ai temi del Mercato unico dei beni e servizi e del Mercato unico digitale (MUD), con proposte da realizzare nel breve termine, ma anche con iniziative di maggior rilievo da attuare entro il 2025, dando seguito agli scenari di politica futura prospettati dal Libro Bianco del Presidente Jean-Claude Juncker sul futuro dell'Europa.

La Comunicazione della Commissione europea "Migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per le persone e le imprese", adottata ad ottobre 2015, ha identificato una pluralità di iniziative legislative e non legislative, per le quali nel corso del 2017 sono stati aperti e portati avanti i negoziati, alcuni dei quali proseguiranno nel 2018. In particolare, il



Governo proseguirà i negoziati con riguardo alle rilevanti iniziative legislative incluse nel “Pacchetto Servizi” e nel “Pacchetto Conformità” presentati nel 2017.

Di rilievo inoltre la decisione della Commissione di non ritirare il “Pacchetto Sicurezza dei prodotti” - all’interno del quale è inserita la norma sul “Made In” - sulla quale l’Italia nutre un rilevante interesse, anche grazie alla mobilitazione di altri Stati Membri e del Parlamento europeo. Al riguardo, peraltro, il nuovo “Pacchetto Prodotti” (*Goods Package*), in fase di elaborazione da parte della Commissione e il cui esame dovrebbe essere avviato ad inizio 2018, sarà di grande importanza per le esigenze di Paesi come l’Italia, in particolare in materia di tutela della proprietà intellettuale e lotta alla contraffazione.

Con l’obiettivo di creare un quadro regolamentare moderno ed efficiente a sostegno delle imprese, è inoltre prevista la presentazione nel 2018 di un pacchetto in materia di diritto societario. Si tratterà di misure mirate a semplificare alcuni adempimenti procedurali previsti in materia di diritto societario e a ridurre, in generale, gli oneri amministrativi per le società: ciò attraverso un maggiore utilizzo della tecnologia, ad esempio nelle procedure di registrazione. La semplificazione dovrebbe anche consentire di facilitare le fusioni transfrontaliere tra società e altre operazioni transfrontaliere.

Si segnala, inoltre, che la Commissione ha annunciato una nuova iniziativa, in prospettiva 2025, per il rilancio del sistema di voto a maggioranza qualificata, con la condivisibile finalità di accelerare il processo di integrazione del mercato interno.

Libera circolazione dei servizi

Per quanto riguarda le attività sui singoli negoziati legislativi, il Governo sarà impegnato anche nel 2018 sulle proposte relative all’introduzione della carta europea elettronica dei servizi (proposta di regolamento COM(2016) 824 e proposta di direttiva COM(2016) 823). La proposta di regolamento introduce la carta europea elettronica dei servizi e definisce le strutture ed i compiti amministrativi, mentre la direttiva chiarisce il quadro giuridico e operativo della carta, applicandosi al settore delle costruzioni e dei servizi alle imprese. Il Governo italiano confermerà la condivisione dell’obiettivo di semplificazione, come già evidenziato nella risposta alla Consultazione pubblica e nel documento di posizione presentato nel settembre 2016, continuando a sostenere la necessità di eliminare gli ostacoli ingiustificati alla libera circolazione dei servizi e alla libertà di stabilimento dei prestatori di servizi all’interno del mercato unico. Il Governo darà il proprio contributo per chiarire e migliorare le molteplici questioni relative alla complessità della proposta così come strutturata (direttiva, regolamento e almeno 12 atti successivi tra atti delegati e di esecuzione); agli oneri derivanti dall’attuazione, in ragione di un sistema amministrativo come quello italiano, basato su una ripartizione di competenze multi-livello; alla connessione con altri settori di estrema sensibilità quali quello del lavoro, della previdenza e del settore fiscale; alla parte assicurativa, in quanto per rendere efficace la copertura della responsabilità civile dei professionisti provenienti da altri Stati UE occorrerebbe un’armonizzazione di base del regime di responsabilità civile vigente negli Stati Membri; agli aspetti di cooperazione amministrativa tra le diverse Autorità nazionali, attraverso il sistema IMI.

Per quanto riguarda la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la procedura di notifica della direttiva 2006/123/CE (c.d. Direttiva servizi), a seguito del conseguimento di un orientamento generale in Consiglio nel maggio 2017 il Governo sarà impegnato nel 2018 a seguire i triloghi con il Parlamento europeo, in vista dell’adozione definitiva della proposta. L’obiettivo è quello di migliorare la procedura di notifica prevista nella Direttiva servizi, in base alla quale gli Stati Membri sono tenuti a notificare alla Commissione, prima dell’adozione, i requisiti che intendono introdurre per l’accesso e l’esercizio di attività di servizi. L’Italia ritiene che sia importante rafforzare gli strumenti per garantire la conformità alla legislazione UE in materia di mercato unico, anche attraverso una più ambiziosa applicazione della Direttiva servizi. Una modifica e rafforzamento delle

procedure di notifica avrebbe, pertanto, un primo effetto positivo di conferire maggiore certezza giuridica alle situazioni soggettive e ai rapporti tra pubbliche amministrazioni e privati, anche in eventuali procedimenti contenziosi. A questo si aggiungerebbe una maggiore trasparenza e un utilizzo più consapevole di tale strumento da parte degli Stati Membri, che contribuirebbe efficacemente alla realizzazione del Mercato unico dei servizi. Il Governo ha sostenuto l'accordo conseguito in Consiglio (che riprende numerosi suggerimenti avanzati da parte italiana) e anche se il testo adottato non mantiene l'ambizione iniziale, esso migliora la procedura, tenendo contestualmente in considerazione le particolarità della disciplina normativa nazionale delle attività economiche.

Anche in relazione alla proposta riguardante il test di proporzionalità per la regolamentazione delle professioni è stato conseguito un orientamento generale in Consiglio a maggio 2017, sostenuto dal Governo italiano (tenuto conto dell'accoglimento di numerose modifiche suggerite dall'Italia). Si tratta, infatti, di prevedere un quadro giuridico omogeneo a livello UE che possa assicurare una valutazione preventiva corretta e comparabile della proporzionalità dell'intervento da parte degli Stati Membri che intendano introdurre o modificare la propria regolamentazione in materia di professioni regolamentate. Nel 2018 il Governo sarà, pertanto, impegnato nei triloghi con il Parlamento Europeo, con l'obiettivo di un'adozione della proposta di direttiva.

Libera circolazione dei prodotti

La Commissione ha annunciato la presentazione di una proposta di revisione del regolamento (CE) n. 764/2008, riguardante l'applicazione di determinate regole tecniche nazionali a prodotti legalmente commercializzati in un altro Stato Membro, con la finalità di migliorare l'applicazione del principio di mutuo riconoscimento alla circolazione dei prodotti. La proposta è inserita in un più ampio pacchetto ("Pacchetto Prodotti") che comprenderà anche la sorveglianza del mercato. La Commissione intende sostenere il principio del mutuo riconoscimento attraverso il ricorso a schemi volontari, che possano impedire agli Stati il non-riconoscimento ed introdurre una procedura accelerata ("fast-track appeal") per i ricorsi, con un sistema basato sulla ricerca di una soluzione amichevole fra gli Stati interessati, con il possibile intervento della Commissione in qualità di arbitro, in una fase successiva e con il consenso delle parti. Pertanto, nel corso del 2018, il Governo sarà impegnato per la discussione delle modifiche al regolamento citato e nel coordinamento delle autorità competenti e contribuirà alla realizzazione delle iniziative sia legislative che non legislative previste dalla Commissione sul tema della sicurezza dei prodotti.

Il Governo, infatti, intende sostenere le azioni mirate ad impedire ai beni non conformi ("non-compliant goods") - inclusi i beni contraffatti - di arrivare sul mercato, consentendo alle autorità di sorveglianza di operare in maniera più efficiente. Potrà essere prevista anche la stipula di appositi accordi con le piattaforme di vendita on-line, le compagnie di trasporti e il settore bancario, per combattere le violazioni dei diritti di proprietà intellettuale e le contraffazioni, sbarrando l'accesso al mercato ai produttori e rivenditori di beni contraffatti e pericolosi.

Pacchetto Conformità

Gli obiettivi principali del "Pacchetto conformità" presentato nel maggio 2017 dalla Commissione sono l'applicazione di una strategia intelligente di rispetto delle norme, l'organizzazione su base annua di dialoghi di conformità, lo sviluppo di uno strumento di analisi dei dati al fine di migliorare il monitoraggio della legislazione del mercato unico, il rafforzamento e la razionalizzazione del sistema SOLVIT al servizio di imprese e cittadini.

Il pacchetto si compone di due iniziative legislative, ovvero l'istituzione di uno Sportello Digitale Unico di accesso a informazioni, procedure e servizi di assistenza e di risoluzione dei



problemi (*Single Digital Gateway - SDG*) e la creazione di uno Strumento di informazione per il mercato unico (*Single Market Information Tool - SMIT*), e del Piano d'azione sul rafforzamento del sistema SOLVIT.

Nelle intenzioni della Commissione, il SDG dovrebbe garantire un unico punto di accesso per i cittadini e le imprese a tutte le informazioni relative al mercato unico e ai servizi di assistenza, consulenza e risoluzione dei problemi a livello nazionale e/o europeo. Ogni procedura attualmente disponibile on line per gli utenti domestici dovrà essere ugualmente accessibile agli utenti degli altri Stati Membri. Numerosi Stati Membri, tra cui l'Italia, pur condividendo le finalità della proposta mirata ad incentivare la modernizzazione della pubblica amministrazione e lo sviluppo di strategie di e-government ambiziose e incentrate sull'utente, hanno suggerito modifiche rispetto al testo inizialmente proposto dalla Commissione per chiarire le modalità di realizzazione pratica. Il negoziato in Consiglio sulla proposta di regolamento si è concluso con il conseguimento di un orientamento generale nel novembre 2017, sostenuto anche dall'Italia e il Governo nel 2018 continuerà ad essere impegnato nei triloghi con il Parlamento europeo, con l'obiettivo di evitare duplicazioni con le procedure digitali esistenti e costi eccessivi derivanti dalla realizzazione di tale sistema.

Per quanto riguarda la proposta di regolamento relativa all'introduzione di uno Strumento d'Informazione per il Mercato Unico (*Single Market Information Tool - SMIT*), essa è mirata a rafforzare il potere investigativo della Commissione in caso di sospetta violazione delle norme sul mercato interno da parte di uno o più Stati Membri, ovviando così alla mancanza di informazioni "adeguate, attendibili e tempestive" che frenerebbe l'azione della stessa Commissione per la corretta applicazione di tali norme. La proposta di regolamento prevede che la richiesta di informazioni a imprese o associazioni di imprese sia una procedura di "ultima istanza", attivabile soltanto qualora la Commissione non riesca ad ottenere informazioni in altro modo e in modo tempestivo e ove esista una preoccupazione seria relativa all'applicazione delle norme del mercato unico. In Consiglio è emersa la sostanziale contrarietà di numerosi Stati Membri sulla proposta, che attribuirebbe alla Commissione europea eccessivi poteri e ampi margini di discrezionalità per esercitarli. Il Governo italiano ha una valutazione nel complesso negativa sulla proposta, ritenuta non conforme al principio di proporzionalità, poco congruente nella base giuridica, eccessivamente onerosa a carico delle micro, piccole e medie imprese ed eccessivamente sanzionatoria. Si rileva, peraltro, anche la mancanza di un adeguato livello di coinvolgimento degli Stati Membri nelle diverse fasi della procedura ed un utilizzo dello strumento in procedure di infrazione contro gli Stati Membri privo di adeguate garanzie procedurali. Il Governo, comunque, continuerà ad assicurare la partecipazione al negoziato con una posizione condivisa a livello nazionale.

Nel corso del 2018 saranno, infine, pienamente operative le linee d'azione adottate a seguito del Piano d'azione della Commissione europea per il rafforzamento della rete europea SOLVIT, che gestisce gratuitamente attraverso centri nazionali problematiche transfrontaliere di cittadini e imprese causate dalla non corretta applicazione della legislazione UE da parte delle Pubbliche Amministrazioni. Il Piano è articolato in tre pilastri che prevedono il miglioramento della qualità del servizio, un incremento dell'utilizzo da parte dei potenziali beneficiari e il rafforzamento del ruolo del SOLVIT nell'attuazione del diritto UE. Conformemente a quanto richiesto agli Stati membri dal secondo pilastro del Piano, il Governo ha avviato a fine 2017 e proseguirà nel 2018 una pluralità di iniziative di sensibilizzazione e promozione del servizio in collaborazione con i consorzi italiani della *Enterprise Europe Network* (EEN), la rete d'informazione e assistenza alle imprese della Commissione europea. In relazione al rafforzamento di SOLVIT come primo strumento di applicazione del diritto UE (terzo pilastro), il Centro SOLVIT garantirà la segnalazione alla Commissione europea dei casi ripetitivi e strutturali di non conformità della normativa nazionale a quella europea.



Internal Market Information - IMI

Nel corso del 2018 proseguirà l'espansione della rete IMI, strumento informatico multilingue che facilita la cooperazione amministrativa nel quadro dell'attuazione della legislazione del mercato interno. Al momento il sistema IMI gestisce il flusso dati delle Autorità competenti italiane registrate in 11 aree legislative, per un totale di 34 procedure amministrative. Verrà lanciato il Progetto pilota relativo al regolamento (UE) 2016/679 per la protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati. Un secondo Progetto Pilota riguarderà il regolamento UE 2016/1191, che promuove la libera circolazione dei cittadini semplificando i requisiti per la presentazione di alcuni documenti pubblici nella UE e il superamento delle barriere linguistiche attraverso moduli standard multilingue per i documenti pubblici relativi alla nascita, all'esistenza in vita, al decesso, al matrimonio, all'unione registrata, al domicilio e/o alla residenza e all'assenza di precedenti penali. In questo quadro IMI dovrà garantire la sicurezza dei documenti pubblici e offrire meccanismi sicuri di trasmissione elettronica.

Diritto Societario

Un altro rilevante dossier legislativo riguarda la proposta di direttiva avente ad oggetto i quadri di ristrutturazione preventiva, la seconda opportunità e misure volte ad aumentare l'efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza e liberazione dai debiti (COM (2016) 723). In particolare, la proposta mira ad una maggiore armonizzazione della normativa sull'insolvenza, così agevolando le imprese economicamente sostenibili in difficoltà finanziarie, sia attraverso meccanismi di ristrutturazione precoce piuttosto che di liquidazione, sia offrendo all'imprenditore onesto una seconda opportunità effettiva, con l'effetto di favorire la crescita del mercato unico, il mantenimento dei posti di lavoro, gli scambi commerciali e gli investimenti transfrontalieri. La suddetta proposta integra il regolamento (UE) 2015/848 del parlamento europeo e del Consiglio relativo alle procedure di insolvenza e rafforza la raccomandazione relativa alla ristrutturazione e alla seconda opportunità adottata dalla Commissione europea nel marzo 2014. Con la citata raccomandazione, infatti, la Commissione invitava gli Stati Membri a dotarsi sia di procedure efficaci di pre-insolvenza per aiutare i debitori economicamente validi ad essere ristrutturati, che di disposizioni sulla seconda opportunità per gli imprenditori che consentano la liberazione dai debiti entro 3 anni dalla dichiarazione di insolvenza. L'Italia ha prontamente raccolto le indicazioni della Commissione e continuerà ad impegnarsi sul tema dell'istituzione di un quadro giuridico minimale armonizzato a livello UE nel settore della ristrutturazione e della seconda opportunità per gli imprenditori, con una disposizione non vincolante sulla seconda opportunità per i consumatori e sul miglioramento delle procedure.

È inoltre prevista un'iniziativa in materia di diritto societario, che avrà tra i propri obiettivi quello di creare un ambiente regolamentare moderno ed efficiente a sostegno delle imprese con norme chiare, moderne ed efficienti. Il pacchetto conterrà misure volte a semplificare alcuni adempimenti procedurali previsti in materia di diritto societario e a ridurre, in generale, gli oneri amministrativi per le società: ciò attraverso un maggiore utilizzo della tecnologia, ad esempio nelle procedure di registrazione. La semplificazione dovrebbe anche consentire, nell'ottica della Commissione, di facilitare le fusioni transfrontaliere tra società e altre operazioni *cross border*.

A protezione dei bilanci nazionali dalle pratiche fiscali dannose, sono previste inoltre una proposta di semplificazione del sistema IVA per le piccole e medie imprese, regole modernizzate per stabilire i tassi IVA e nuove norme sulla cooperazione amministrativa tra gli Stati Membri nel settore dell'IVA. Su impulso dei Governi italiano, francese, tedesco e spagnolo, infine, sono previste iniziative per tassare i profitti generati dalle multinazionali nell'economia digitale.



2.2 Mercato Unico Digitale

Il Programma di lavoro della Commissione per il 2018, in coerenza con le priorità politiche dichiarate dalla Commissione Juncker nel 2014 e con gli orientamenti espressi dal Consiglio europeo, dedica particolare attenzione all'attuazione della Strategia per il Mercato Unico Digitale (MUD) - fondamentale di per sé e strumentale rispetto a tutti gli altri aspetti del mercato unico.

Al riguardo, il Governo intende seguire con particolare interesse tre iniziative, che la Commissione intende lanciare nel 2018: una proposta legislativa sulla "equità nelle relazioni tra piattaforme e imprese"; un'iniziativa non legislativa diretta ad affrontare le sfide poste dalle piattaforme online, in particolare per quanto riguarda la diffusione di false informazioni; una revisione non legislativa delle linee guida della Commissione sull'analisi di mercato e sulla valutazione del "potere di mercato significativo" nel settore delle comunicazioni elettroniche. Ad esse si affianca, idealmente, la proposta legislativa relativa alla giusta tassazione nell'economia digitale, sopra menzionata.

Inoltre, è ricompresa nel programma per il completamento del mercato unico digitale l'adozione di una pluralità di iniziative già presentate dalla Commissione: consegna transfrontaliera dei pacchi, contratti digitali, riforma in materia di telecomunicazioni, diritti d'autore nel mercato unico digitale, diritti d'autore e diritti connessi in materia di radiodiffusione, modernizzazione della normativa in materia di audiovisivo, privacy elettronica, norme per la protezione dei dati, flusso di dati non personali e cyber-sicurezza. Su quest'ultima, in aggiunta alle proposte già presentate a settembre 2017, la Commissione intende creare una rete di centri di competenza per la sicurezza informatica. Su tali iniziative si assisterà verosimilmente ad un'accelerazione del ritmo dei lavori nei mesi a venire.

Tra le proposte non legislative, il Governo proseguirà l'attività inerente al commercio elettronico (e-commerce), in particolare le procedure di *Notice and Action* nonché la valutazione d'impatto relativamente alle piattaforme online ed ai loro rapporti con le imprese (*platform-to-business - P2B*).

In sintesi, dunque, la Strategia europea punta a creare un mercato unico digitale libero e sicuro in cui i cittadini possano fare acquisti online oltre frontiera e le imprese possano vendere in tutta l'UE, in qualsiasi parte del suo territorio si trovino. In tale ambito, la Strategia italiana per la crescita digitale 2014-2020 e la Strategia italiana per la banda ultra-larga rappresentano i principali contributi alla realizzazione degli obiettivi europei.

Di seguito la posizione del Governo sulle principali iniziative legislative:

Tutela del Diritto d'Autore

In materia di diritto d'autore sono in corso i negoziati in sede di Consiglio dell'UE, su due atti legislativi prioritari: la proposta di direttiva sul diritto d'autore nel mercato unico digitale e la proposta di regolamento che stabilisce norme relative all'esercizio del diritto d'autore e dei diritti connessi applicabili a talune trasmissioni *online* degli organismi di diffusione radiotelevisiva e ritrasmissioni di programmi televisivi e radiofonici (regolamento c.d. "Sat-Cab").

Per il Governo italiano, è cruciale il ruolo che ricopre il diritto d'autore quale elemento essenziale per il finanziamento della produzione creativa, insieme allo sviluppo dei servizi digitali; lo sviluppo dei servizi digitali costituisce inoltre una grande opportunità per garantire un accesso alle opere sempre più ampio. A tal fine, considera necessario che l'Unione europea, nell'ambito dell'attuale riforma del diritto d'autore, promuova un ambiente economico, giuridico e della concorrenza che consenta alle industrie culturali italiane ed europee di svilupparsi nell'era digitale.

Nell'ambito della proposta di direttiva sul diritto d'autore, continuerà la ricerca di soluzione condivisa in grado di frenare il fenomeno delle violazioni dei diritti d'autore *online*, ad esempio con riguardo alla responsabilità delle piattaforme che non si limitano a svolgere servizio di



hosting passivo. Nel corso del 2018, il Governo si impegnerà per una migliore definizione e regolamentazione in materia di opere fuori commercio e si occuperà della proposta di introduzione di un diritto connesso per gli editori di pubblicazioni a carattere giornalistico. Il Governo fornirà il proprio appoggio finalizzato a creare un mercato più equo e sostenibile per i creatori e la stampa attraverso il rafforzamento della posizione dei titolari dei diritti nella negoziazione e una più equa remunerazione per lo sfruttamento *online* dei contenuti su piattaforme per la condivisione di video.

Incoraggerà la collaborazione tra i prestatori di servizi della società dell'informazione e i titolari dei diritti e prevedere misure atte a garantire il funzionamento degli accordi conclusi ovvero ad impedire che talune opere vengano messe a disposizione dalle piattaforme sui propri servizi. Allo stesso modo sosterrà le misure atte a rafforzare lo scambio di informazioni e la trasparenza per consentire un controllo più adeguato per valutare con tempestività eventuali comportamenti illeciti.

Per quanto riguarda i negoziati sulla proposta di regolamento "Sat-Cab", ne è prevista la prosecuzione nel 2018, in particolare in relazione al tema all'estensione del principio del paese di origine alla trasmissione *on line*, tenuto conto delle sostanziali perplessità manifestate in merito da numerosi Stati Membri, tra i quali l'Italia. La proposta della Commissione rischia di compromettere il principio della territorialità a discapito delle modalità di finanziamento del settore audiovisivo poiché queste misure limiterebbero le vendite del produttore/*broadcaster* paese per paese a favore di accordi per licenze pan-europee che renderebbero svantaggiose le negoziazioni per i produttori, con conseguenze negative per tutta la catena del valore; in particolare minori finanziamenti alla produzione e minori entrate da pre vendite causate dalla perdita di esclusività territoriale. In questa prospettiva, il Governo preserverà il principio di territorialità del diritto d'autore che rappresenta per il settore dell'audiovisivo e del cinema l'elemento fondamentale per il finanziamento e la diffusione della cultura.

In merito alla proposta di revisione della direttiva 2010/13/UE relativa alla fornitura di servizi di media audiovisivi - Direttiva AVMSD (COM(2016) 287), la tutela della diversità culturale, nell'ottica di una valorizzazione della produzione audiovisiva e di un rafforzamento della circolazione transnazionale delle opere cinematografiche e audiovisive, sarà l'obiettivo principale del Governo nei negoziati, per i quali si auspica una conclusione nella prima metà del 2018. In particolare, la posizione del Governo è quella di sostenere crescita economica e culturale del settore audiovisivo e di definire un corretto e più efficace regime giuridico dei servizi audiovisivi nel nuovo contesto di mercato, in cui garantire una chiara simmetria normativa tra tutti i soggetti che forniscono servizi media audiovisivi in condizioni di concorrenza leale. Si intende, pertanto, contribuire ad accelerare il processo di adozione definitiva della direttiva, garantendo appoggio al co-legislatore e alla Commissione, riconoscendo loro l'impegno volto a modernizzare il quadro normativo nel nuovo *habitat* digitale tenendo conto dei profondi cambiamenti avvenuti in questi anni nel mercato, nei consumi e nella tecnologia, con la sempre maggiore convergenza fra la televisione e i servizi distribuiti via internet. È di cruciale importanza, al riguardo, che il quadro normativo europeo che regolerà il settore almeno nei prossimi dieci anni preveda misure a "prova di futuro" in grado di rafforzare la competitività delle imprese europee, accrescere la diversità culturale, il pluralismo dei media e la circolazione delle opere a livello transnazionale garantendo un adeguato livello di protezione dei consumatori con particolare riferimento ai minori.

Vendite On Line contenuti digitali e vendita beni materiali (on-line e off-line)

Nell'ambito del pacchetto "Contratti digitali" nel 2015 la Commissione ha presentato due proposte legislative, entrambe basate sull'approccio della piena armonizzazione e intese ad eliminare gli ostacoli - dovuti alle differenze tra i diritti nazionali dei contratti - alla fornitura transfrontaliera di contenuto digitale (COM(2015) 634) e alla vendita online e ad altri tipi di



vendita a distanza di beni (COM(2015) 635). L'obiettivo è quello di ridurre l'incertezza giuridica per le imprese e i consumatori e gli oneri per le imprese.

Per quanto riguarda la prima proposta di direttiva, che stabilisce regole in materia di acquisto online di contenuti digitali, proseguirà dunque l'impegno del Governo al riguardo e la proposta sarà presumibilmente adottata nei primi mesi del 2018, pur con modifiche al ribasso rispetto alle intenzioni iniziali della Commissione.

In merito alla seconda proposta di direttiva, relativa alla vendita di beni materiali, (inizialmente riguardante le sole vendite *online* e a distanza), il negoziato ha registrato rallentamenti e a fine ottobre 2017 la Commissione, a seguito del completamento del REFIT della direttiva 1999/44 e nella prospettiva di una revisione della direttiva 2011/83, ha presentato una versione emendata che ne amplia l'ambito di applicazione all'intera contrattualistica della vendita di beni a prescindere dal canale utilizzato, dando così seguito agli auspici del Parlamento europeo di evitare la frammentazione normativa. Il Governo seguirà con particolare attenzione la nuova proposta in considerazione dell'ampia gamma di interessi in gioco nonché del possibile impatto sulla normativa nazionale.

2.3 Unione dei Mercati dei Capitali

La Commissione ha chiesto l'adozione, entro il 2018, del pacchetto Unione dei Mercati dei Capitali (*Capital Markets Union - CMU*). Il Governo continuerà a sostenere l'iniziativa in questione, in quanto valido progetto capace di approfondire il Mercato Unico e rafforzare l'Unione Economica e Monetaria (UEM). Il Governo evidenzierà nei consensi europei, come già avvenuto, la necessità di progressi significativi in tutte le aree di intervento. Inoltre, l'Italia continuerà a valorizzare gli stretti elementi di connessione della CMU con il completamento dell'Unione Bancaria. Il Governo, quindi, sosterrà l'esercizio periodico di monitoraggio previsto dalla Commissione, auspicando che esso sia rigoroso e basato su evidenze empiriche.

L'Unione dei mercati dei capitali è un progetto a medio termine, che abbraccia l'intero mandato della Commissione, con l'obiettivo di contribuire a creare un vero e proprio mercato unico dei capitali in tutti gli Stati Membri dell'UE. Il Piano di azione, presentato dalla Commissione il 30 settembre del 2015, contiene oltre trenta proposte legislative e non, volte a completare l'Unione dei Mercati dei Capitali, alcune delle quali sono state già presentate dalla Commissione e oggetto di discussione in seno al Consiglio. Nel quadro delle priorità della Commissione Juncker per incentivare l'occupazione, la crescita e gli investimenti nell'UE, l'Unione dei Mercati dei Capitali (insieme con il Piano Juncker) mira ad affrontare con determinazione la carenza di investimenti, ampliando e diversificando le fonti di finanziamento per imprese e progetti a lungo termine in Europa.

Le fonti alternative di finanziamento, complementari al finanziamento bancario, dovrebbero avere un ruolo di maggiore rilievo nel finanziamento delle imprese che hanno difficoltà a raccogliere fondi, in particolare le piccole e medie imprese e le start-up. La diversificazione delle fonti di finanziamento non solo favorisce gli investimenti e l'attività economica, ma è anche essenziale per la stabilità finanziaria, poiché attenua l'impatto di potenziali problemi del settore bancario sulle imprese e sul loro accesso ai finanziamenti. Le diverse iniziative avviate dalla Commissione nel 2015 si inquadrono anche nell'ambito della rimozione delle barriere alla libera circolazione dei capitali, individuando in prima battuta gli ostacoli, sia di natura regolamentare che di prassi amministrativa, presenti a livello nazionale e suggerendo gli opportuni interventi per il loro superamento.

La posizione italiana sinora espressa sul tema è stata in generale positiva, come confermato dal contributo strategico fornito in occasione della revisione di medio termine della *Capital Markets Union*, conclusa a giugno 2017, e ribadito dal Consiglio nel luglio 2017 che ha adottato, tra le Conclusioni formali, una propria valutazione in merito alla Comunicazione della Commissione sullo stato di avanzamento della CMU. Pertanto i vari dossier per i quali si è concluso o è in corso il negoziato sono stati oggetto di una costruttiva partecipazione italiana.



Nella suddetta Comunicazione la Commissione europea ha fatto il punto dei progressi raggiunti e ha chiarito i programmi per il 2018, in cui verranno proposte ulteriori misure per il rafforzamento dell'Unione dei Mercati di Capitali.

Nell'ambito delle Azioni, si cita la Proposta di Regolamento per la commercializzazione e distribuzione di un Prodotto Pensionistico Pan Europeo (PEPP). Il 29 giugno 2017 la Commissione ha presentato una proposta di Regolamento per l'introduzione di un regime armonizzato per i cd. *Pan European Pension Products* (PEPP), ossia prodotti pensionistici ad accumulazione, di natura personale e non occupazionale. La proposta di regolamento intende creare il quadro giuridico e le condizioni necessarie ad assicurare che l'ampia platea di soggetti costituita da banche, imprese di assicurazione, fondi pensionistici aziendali o professionali, imprese di investimento e gestori, previo rilascio di un apposito passaporto europeo da parte dell'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA), possa offrire in tutta l'Unione europea un prodotto pensionistico individuale paneuropeo (PEPP) standardizzato che si affiancherebbe a quelli già esistenti a livello nazionale, senza la necessità che questi ultimi prodotti si convertano al nuovo standard. La prospettiva dell'introduzione dei *Pan European Pension Products* è stata, nel complesso, accolta positivamente dall'Italia. Infatti, la struttura di base del PEPP appare contraddistinta da elementi tendenti a favorire la creazione di un efficace strumento pensionistico di cd. terzo pilastro, a costi ridotti e facilmente trasferibile in caso di mobilità dell'aderente entro Paesi posti all'interno dell'Unione europea. Dal punto di vista dei potenziali aderenti, è da vedere con favore la possibilità che tramite l'introduzione dei PEPP la dinamica del mercato possa favorire una discesa dei costi dei prodotti individuali. Dal punto di vista degli operatori nazionali, si osserva che l'esperienza già maturata con prodotti simili ai PEPPs pone tali operatori in una buona posizione competitiva rispetto ai concorrenti esteri e potrebbe loro consentire di sviluppare la propria attività anche in altri Stati Membri dell'Unione. Nella fase iniziale del negoziato il Governo, pur mantenendo una posizione di generale supporto alla proposta della Commissione europea, ha formulato alcune considerazioni e rilievi relativi in particolare alla definizione delle eventuali modalità di garanzia del capitale, al contenuto dei documenti informativi da sottoporre agli aderenti e alla suddivisione delle funzioni tra l'EIOPA e le competenti autorità nazionali, che potranno comunque essere più ampiamente discusse con il proseguimento delle attività negoziali.



CAPITOLO 3

FISCALITA' E UNIONE DOGANALE

Il Governo sarà impegnato:

- ✓ per la specializzazione delle Amministrazioni fiscali nel contrasto alle frodi intracomunitarie;
- ✓ sul regime definitivo IVA e sul pacchetto digitale IVA.
- ✓ per la revisione della direttiva sulle accise per i tabacchi lavorati e prosieguo lavori per l'elaborazione degli atti di decisione della direttiva 2014/40/UE in materia.

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 2018 è connessa alla prosecuzione dei lavori avviati nel secondo semestre 2017, per i quali assume un ruolo centrale la Comunicazione della Commissione europea del 21 settembre 2017 rivolta al raggiungimento di un equo ed efficiente sistema di imposizione fiscale nell'Unione europea per il Mercato unico digitale.

Tale tematica è fortemente connessa alla discussione nell'ambito del rilancio della proposta di Direttiva per una base imponibile comune consolidata per l'imposta sulla società (*Common Consolidated Corporate Tax Base - CCCTB*), finalizzata a rimuovere gli ostacoli fiscali alla realizzazione del Mercato Interno, derivanti soprattutto dall'esistenza di 28 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 (*Common Corporate Tax Base - CCTB* sulle regole per la formazione di una base imponibile comune) prevedrà solo regole di formazione della base imponibile, l'altro (*CCCTB*) sarà comprensivo anche della parte sul consolidamento. Le attività del 2018 riguarderanno la prosecuzione della discussione sul primo provvedimento.

Si tratta di proposte mirate ad affrontare le sfide poste dalle imprese che operano nel campo della *digital economy* al fine di definire nuove regole fiscali che siano indipendenti dal requisito della "presenza fisica" dell'impresa. Detto requisito è alla base degli attuali sistemi fiscali di imposizione diretta ma non risponde più ai nuovi modelli di business nell'era dell'economia digitale. La proposta di direttiva *CCCTB*, infatti, rappresenterebbe per l'Esecutivo europeo il forum appropriato di discussione per le revisione delle regole in tema di definizione della stabile organizzazione e di nuove regole di attribuzione dei profitti per i grandi gruppi multinazionali attraverso l'utilizzo della formula di ripartizione della base imponibile basata sugli *asset*, lavoro e vendite. Tale formula dovrebbe consentire di attribuire più fedelmente i redditi generati dalle multinazionali digitali al luogo dove l'attività economica è effettivamente esercitata e il valore creato. La Commissione, facendo tesoro delle discussioni in tale ambito, potrebbe presentare una proposta autonoma di Direttiva in tema di tassazione delle imprese operanti nella *digital economy* nella primavera del 2018.

Nel 2018 proseguiranno, inoltre, le analisi dei regimi preferenziali e la verifica dello smantellamento di quelli giudicati dannosi, il dialogo con i Paesi terzi e il monitoraggio delle pratiche amministrative per individuarne eventuali dannosità. Nell'ambito di questi temi, continuerà l'attività di monitoraggio dell'adeguamento dei regimi fiscali esistenti di favore per i redditi da beni immateriali (*Patent box*) agli standard concordati a livello internazionale. In