

Relazione programmatica 2014 sulla partecipazione dell'Italia all'UE: l'esame del Parlamento

14 Gennaio 2014

E' stata assegnata alle Commissioni Politiche dell'Unione europea della Camera dei Deputati e del Senato la Relazione programmatica 2014 sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea ([**Doc. LXXXVII-bis n. 2**](#)), illustrata nel Consiglio dei Ministri del 10 gennaio scorso.

Il testo, presentato ogni anno dal Governo al Parlamento, indica gli **orientamenti** e le **priorità** che l'Esecutivo intende perseguire con riferimento: ai profili istituzionali e al processo d'integrazione; alle singole politiche dell'UE; agli adempimenti dell'Italia nell'ambito della partecipazione all'UE.

Nella premessa del Documento viene, in particolare, ricordato che nel prossimo anno l'**Italia** assumerà la responsabilità dell'esercizio della **presidenza del Consiglio dell'Unione**, nel secondo semestre, nel corso della quale il Governo intende portare avanti alcune priorità europee: il rilancio dell'occupazione e della competitività; la gestione condivisa dei flussi migratori verso l'Europa; il completamento della riforma funzionale, per un'unione economica e monetaria più stabile, integrata e solidale; il sostegno alla costruzione di un'unione politica; la promozione dei valori civili e degli interessi europei nel mondo globalizzato.

Sul piano organizzativo, viene, altresì, sottolineato che s'intende valorizzare ogni collegamento tematico e logistico con **l'Expo 2015**, quale grande opportunità internazionale per il Paese.

Riguardo ai **profili istituzionali e al processo d'integrazione europea** si segnalano, in particolare:

- **Nell'ambito della presidenza semestrale italiana del Consiglio dell'UE:**

In merito alla **politica industriale e al finanziamento alle piccole e medie imprese**(PMI), viene rilevata l'importanza, in vista del semestre di presidenza, del **Consiglio Europeo di febbraio 2014** incentrato sui temi della competitività industriale e della crescita. Al riguardo viene anticipato l'orientamento del Governo a far sì che il vertice possa rappresentare il catalizzatore di tutte le istanze di crescita e rinnovamento del settore industriale, da sviluppare poi nella seconda metà del 2014.

Vengono, inoltre, segnalate come cruciali nel semestre di presidenza italiana le tematiche in materia di **azione esterna**: il ruolo strategico dell'Unione su scala globale, nel contesto dei rapporti transatlantici, della difesa europea, dei partenariati strategici e nella prospettiva dell'ulteriore allargamento dell'Unione.

- **Nell'ambito del coordinamento delle politiche macroeconomiche:**

In materia di **tassazione** la presidenza italiana si concentrerà sulle tematiche della **trasparenza** e della **lotta all'evasione fiscale**. In particolare, viene rilevata l'importanza di concentrarsi sulla proposta di revisione della direttiva sulla cooperazione amministrativa tra le autorità nel settore della fiscalità, con l'obiettivo di estendere lo scambio automatico di informazioni e allineare la legislazione comunitaria ai nuovi standard internazionali. È nelle intenzioni del Governo, inoltre, far progredire la discussione sulla revisione della direttiva detta della 'tassazione del risparmio' e sulla connessa revisione degli accordi con i paesi terzi.

Viene, altresì, sottolineata la centralità del **dibattito sulla riforma dell'IVA** (avviato dal Libro verde

del 2010 e proseguito con il Libro bianco del 2011), al riguardo il Governo intende di finalizzare i negoziati per le proposte relative all'ampliamento della base imponibile (riduzione e razionalizzazione delle attuali esenzioni e aliquote ridotte), l'armonizzazione degli adempimenti IVA e il miglioramento della *governance* IVA.

Riguardo alle priorità nazionali da perseguire nell'ambito delle **single politiche dell'Unione europea** si evidenziano, in particolare:

- **Nell'ambito delle politiche per il mercato interno dell'Unione**

Viene evidenziata la necessità di migliorare l'attuazione della direttiva servizi (direttiva 2006/123). Nello specifico, il **recepimento nell'ordinamento italiano della direttiva servizi** e, in particolare, dell'articolo 16 (libera prestazione dei servizi), essendo avvenuta (attraverso il d.lgs. n. 59/2010) mediante norma di carattere orizzontale e non settoriale *"non fornisce certezza giuridica circa i requisiti previsti dalla normativa nazionale applicabili anche al prestatore di servizi che esercita la sua attività in uno Stato membro, diverso da quello di appartenenza, in maniera temporanea e occasionale. L'articolo 16 prevede, infatti, che eventuali requisiti nazionali possono essere applicati al prestatore transfrontaliero solo se giustificati da determinati motivi imperativi di interesse generale"*. Al riguardo, il Governo porterà avanti specifiche azioni finalizzate ad **individuare i requisiti nazionali per l'accesso e l'esercizio di attività di servizi da applicare anche ai prestatori transfrontalieri**, con conseguente abrogazione di norme che prevedono limitazioni o pongono condizioni o divieti che ostacolano l'iniziativa economica o frenano l'ingresso nei mercati di nuovi operatori, ad eccezione di quelle giustificate da *"un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario"* e che siano adeguate e proporzionate alle finalità pubbliche perseguite.

Viene, altresì, rilevato che l'adozione, il 15 novembre 2013, della direttiva relativa al **riconoscimento delle qualifiche professionali**, comporterà l'impegno del Governo nell'attività di coordinamento per un tempestivo e corretto recepimento. In particolare, occorrerà procedere oltre che alla modifica delle procedure amministrative per il rilascio dei decreti di riconoscimento, anche all'attivazione di un processo di modernizzazione delle amministrazioni in vista dell'introduzione della **tessera professionale europea** che semplificherà la mobilità dei professionisti nel mercato interno. un apposito spazio è dedicato, inoltre, agli **appalti pubblici**. Sul tema, in particolare, viene sottolineato che nel primo trimestre 2014 dovrebbero essere pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea le **due direttive sugli appalti pubblici e la direttiva sulle concessioni**, che gli Stati membri dovranno recepire nell'ordinamento entro i successivi 24 mesi.

Al riguardo, il Governo avvierà l'attività preordinata al recepimento delle direttive, che comporterà l'**aggiornamento del codice dei contratti pubblici** (d.lgs. n. 163/2006). Viene quindi anticipato che sarà conferita tempestiva **delega all'interno del disegno di legge di delegazione europea del 2014**, (termine di presentazione alle Camere 28 febbraio ex art. 29, comma 4, della L. 234/2012), **ovvero**, in alternativa, **presentato un apposito emendamento nel disegno di legge di delegazione europea 2013 - secondo semestre** (DDL 1836/C).

Viene, altresì, chiarito che *"la predisposizione di un testo di recepimento condiviso richiederà un'articolata attività di coordinamento di tutti i soggetti istituzionali e delle parti economiche e sociali che hanno contribuito attivamente alla fase ascendente, considerato anche il significativo impatto della nuova normativa sulla legislazione vigente e la necessità di approfondire le disposizioni più complesse contenute nelle nuove direttive, nonché le disposizioni 'a recepimento facoltativo'"*.

Viene, infine, ricordato che entro il primo semestre 2014 sarà adottata la **direttiva in materia di fatturazione elettronica negli appalti pubblici** - una delle 12 azioni chiave dell'Atto per il mercato unico II - finalizzata a migliorare il funzionamento del mercato interno mediante l'introduzione di uno standard comune per la fatturazione elettronica.

- **Nell'ambito della concorrenza**

Riguardo alla **modernizzazione della disciplina degli aiuti di Stato alle imprese**, attualmente in corso nell'Unione europea, vengono elencati gli impegni che il Governo porterà avanti nel corso dell'anno, ai fini della definizione della posizione italiana. In particolare, riguardo al **regolamento generale di esenzione**, che consente agli Stati membri di erogare aiuti di Stato senza una preventiva notifica alla Commissione europea per la valutazione della loro compatibilità con le regole europee, viene segnalato che nell'ultima proposta su cui gli Stati membri sono chiamati ad esprimersi consente ampliare il campo di applicazione dell'esenzione agli aiuti all'ambiente, inclusa la possibilità di esenzioni fiscali per le imprese cosiddette energivore, alla cultura e alla protezione del patrimonio culturale, nonché agli aiuti a seguito di calamità naturali. Al riguardo, l'Esecutivo, pur essendo favorevole a tale ampliamento, ha segnalato la necessità che l'estensione del campo di applicazione sia sempre preceduta da un'analisi economica dei settori interessati, affinché la stessa risulti motivata ed equilibrata in termini di intensità di aiuto. L'entrata in vigore del nuovo regolamento, prevista nel 2014, comporta che gli Stati membri adeguino le misure di aiuto nazionali alle nuove disposizioni del regolamento. Il progetto di revisione propone inoltre l'introduzione di un registro degli aiuti senza notifica, quale strumento di controllo da parte degli Stati. Vengono, altresì, evidenziate le **linee guida sugli aiuti di Stato in materia di orientamenti regionali per il periodo 2014-2020**, adottate il 19 giugno 2013, che sostituiranno le vigenti linee guida, in scadenza il 31 dicembre 2013 e prorogate al 30 giugno 2014. Al riguardo, ogni Stato membro dovrà identificare a livello nazionale le **zone più svantaggiate** in una carta degli aiuti a finalità regionale, precisando le intensità massime di aiuto applicabili. Tale carta dovrà essere notificata e approvata dalla Commissione prima che l'aiuto sia concesso a imprese situate in tali zone. Il Governo dovrà, quindi, avviare il negoziato con le Regioni per l'individuazione delle aree svantaggiate.

- **Nell'ambito delle politiche per l'impresa:**

Tra le priorità del Governo vengono individuate, in particolare, per quanto riguarda le PMI:

-la predisposizione e la pubblicazione, entro il primo trimestre del 2014, del **Rapporto Annuale di monitoraggio** delle principali misure a sostegno delle piccole e medie imprese (secondo la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 4 maggio 2010 recante attuazione della Comunicazione della Commissione europea del 25 giugno 2008 '*Pensare anzitutto in piccolo. Uno Small Business Act per l'Europa*');
-la realizzazione di **un'indagine annuale qualitativa su un campione di mille micro, piccole e medie imprese** volta, in particolare, ad individuare il grado di conoscenza dello *Small Business Act* e delle principali misure di politica industriale;

-la prosecuzione delle attività **dell'Osservatorio sui contratti di rete**, istituito presso il Ministero dello Sviluppo economico, con la finalità di effettuare elaborazioni e analisi periodiche su dati Unioncamere-Infocamere.

- **Nell'ambito dell'occupazione:**

Viene evidenziata, tra l'altro, la proposta di direttiva sull'applicazione della dir. 96/71 relativa al **distacco dei lavoratori nell'ambito della prestazione di servizi**, che rappresenta una delle dodici priorità del Single Market Act I. La direttiva nasce dall'esigenza di dare piena attuazione alla precedente direttiva 96/71/CE che, negli anni, ha fatto emergere numerosi problemi applicativi. Vengono menzionati gli obiettivi generali della proposta: fissare standard più ambiziosi per l'informazione dei lavoratori e dei datori di lavoro; definire regole più stringenti in materia di cooperazione amministrativa; chiarire gli elementi costitutivi della fattispecie del distacco, al fine di arginare il fenomeno delle 'compagnie fantasma' che vi fanno ricorso a soli fini elusivi; definire le

responsabilità in materia di misure di controllo nazionali; garantire migliore attuazione ai diritti, anche attraverso l'introduzione di un sistema di responsabilità congiunta e solidale in caso di subappalto; porre in essere un meccanismo di cooperazione transnazionale per l'esecuzione delle sanzioni amministrative. Al riguardo, viene ricordato che dopo un complesso negoziato durato oltre diciotto mesi, il Consiglio ha **raggiunto un accordo sul testo della direttiva**. Dai primi mesi del 2014 si aprirà quindi la fase di confronto legislativo con il Parlamento Europeo in vista della formale adozione della direttiva.

- **Nell'ambito della politica di coesione**

Vengono indicati, in premessa, gli obiettivi perseguiti dal semestre di Presidenza italiana, tra cui:

- sviluppare un dibattito strategico sull'evoluzione della politica di coesione dopo il 2020 e su nuove possibili forme di intervento, che valorizzino ruolo e portata della politica di coesione, tenendo anche conto del potenziale impatto della *governance* rafforzata delle politiche economiche su di essa;
- approfondire il dibattito sull'obiettivo della coesione territoriale e sullo sviluppo di **un'agenda urbana europea**, proseguendo l'azione di collaborazione intergovernativa collegata all'Agenda Territoriale 'TA2020' e alla Carta di Lipsia e avviando un programma di medio-termine, nell'ambito del lavoro congiunto del Trio delle presidenze, che prenda anche spunto dalle strategie macro-regionali, nonché dalle **opzioni strategiche territoriali per le aree interne ed urbane che l'Italia intende adottare nella programmazione 2014-2020**.

- **Nell'ambito delle politiche ambientali:**

Viene evidenziato, in linea generale, che l'Italia intende privilegiare:

- politiche e misure per **stimolare la crescita e l'occupazione 'verde'**;
- il **greening**, attraverso **l'inserimento delle priorità ambientali e dell'uso efficiente delle risorse nel ciclo di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio**.

Riguardo all'uso efficiente delle risorse, viene, altresì, anticipato che la Commissione UE intende presentare la **revisione delle direttive europee sui rifiuti** che prevederà sia un aggiornamento degli obiettivi per il riciclaggio sia una revisione della direttiva sulle discariche; al riguardo, l'obiettivo del Governo è rafforzare l'aspetto legato alla prevenzione dei rifiuti ed incoraggiare il riciclo dei materiali. L'Esecutivo intende, quindi, seguire *"con particolare attenzione il negoziato al fine di mettere in pratica pienamente la cosiddetta 'gerarchia dei rifiuti'"*.

Riguardo agli **adempimenti nel quadro della partecipazione all'Unione:**

Viene evidenziato, in premessa, che l'Italia intende:

- **ridurre l'elevato numero di procedure d'infrazione** al diritto UE, attualmente pendenti nei suoi confronti;
- **rafforzare la prevenzione di future infrazioni**, attraverso un migliore **coordinamento delle Amministrazioni centrali e periferiche** e una più intensa **interazione con il Parlamento**;
- intensificare il contraddittorio amministrativo con la Commissione europea per la soluzione rapida dei casi pendenti;
- proseguire la lotta alle frodi contro gli interessi finanziari dell'Unione;
- attuare iniziative per informare meglio i cittadini sul processo di integrazione europea e sulle politiche dell'Unione.

La Relazione sarà esaminata congiuntamente al Programma di lavoro della Commissione europea per il 2014, di cui è riportata una sintesi in appendice alla Relazione stessa (sui contenuti del Programma della Commissione europea si [veda notizia del 29 novembre 2013](#)).