

1. LEGISLAZIONE DI IMPRESA E COMMERCIO

Attuazione della strategia per il mercato unico dei beni e servizi (Relazione Programmatica: parte seconda, capitolo 1, paragrafo 1.1.1 della)

Il Governo richiama espressamente la Comunicazione della Commissione UE “Migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per le persone e le imprese” adottata il 28 ottobre 2015, in attuazione della quale il programma di lavoro della stessa Commissione per il 2017 prevede l’adozione di una serie di misure tra cui, per quanto di maggior impatto sul mondo imprenditoriale rappresentato da Confcommercio, si segnalano in particolare alcune iniziative legislative riguardanti, rispettivamente:

- una “Carta elettronica europea dei servizi” (introdotta da un regolamento e contestuale direttiva);
- la riforma della procedura di notifica prevista dalla Direttiva 2006/123/UE del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato (c.d. “Direttiva Servizi” o “Bolkestein”), finalizzata ad introdurre un meccanismo di notifica preventiva da parte degli Stati membri.

La prima iniziativa (**Carta elettronica europea dei servizi**) è stata presentata dalla Commissione europea come finalizzata a rendere più facile per i fornitori di una serie di servizi specificamente indicati (costruzioni e servizi alle imprese) espletare le formalità amministrative necessarie per operare all'estero, mantenendo semplicemente i contatti con un unico interlocutore nel proprio Paese (e nella propria lingua) che sarebbe chiamato a verificare i dati necessari e a trasmetterli allo Stato membro ospitante. Quest'ultimo, sempre stando a quanto dichiarato dalla Commissione nel presentare il provvedimento, dovrebbe mantenere il potere attuale di applicare i requisiti normativi nazionali e decidere se il richiedente è in grado di offrire servizi sul proprio territorio.

Rispetto ad una simile prospettazione, tuttavia, appare parzialmente contrastante la valutazione effettuata nella relazione in oggetto da parte del Governo Italiano a giudizio del quale la Carta europea dei servizi dovrebbe costituire uno strumento per cercare “*di risolvere le questioni che riguardano anche le barriere e gli ostacoli di natura regolamentare e non regolamentare, facilitando, così, l'accesso e la circolazione dei fornitori di servizi nel Mercato Unico europeo, che potrà, quindi, contribuire a portare avanti e far progredire il processo di applicazione del mutuo riconoscimento anche nel settore dei servizi*”.

Ad un primo esame delle disposizioni contenute nelle due proposte (in particolare della proposta di direttiva), Confcommercio ritiene che non ci sia sufficiente chiarezza in merito agli effetti della nuova disciplina rispetto ai regimi autorizzatori degli Stati ospitanti e, in particolare, rispetto al coordinamento tra le norme che disciplinano tale specifico aspetto.

In tal senso, infatti, se da una parte l'art. 5 della proposta di direttiva vieta agli Stati membri di “*imporre un regime di autorizzazione preventiva, un regime di notifica preventiva o un requisito di stabilimento al titolare di una carta elettronica europea dei servizi precedentemente rilasciata per la prestazione transfrontaliera temporanea di servizi come condizione per la prestazione di servizi nel proprio territorio*” (comma 1) ovvero “*per lo stabilimento come condizione per lo stabilimento nel proprio territorio attraverso una succursale, un'agenzia o un ufficio situato nel proprio territorio*” (comma 2), dall'altra tale affermazione appare controbilanciata dal successivo comma 4, ai sensi del quale non sono pregiudicati una serie di requisiti e regimi autorizzatori espressamente indicati (ad es. in materia di riconoscimento di qualifiche professionali), nonchè dall'art. 12 che prescrive e disciplina la valutazione da parte dello Stato membro ospitante di una domanda di carta elettronica europea dei servizi.

La seconda iniziativa legislativa di maggior interesse per Confcommercio è quella relativa alla “*Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l'applicazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, che prevede una **procedura di notifica per i regimi di autorizzazione e dei requisiti relativi ai servizi**, e che modifica la direttiva 2006/123/CE e del regolamento (UE) n 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno*”.

Al riguardo, nella relazione programmatica in esame, il Governo Italiano esprime un giudizio sostanzialmente positivo rispetto alla previsione di una simile procedura di notifica preventiva, in quanto ritiene che la *“modifica e rafforzamento delle procedure di notifica avrà un primo effetto positivo di conferire una maggiore certezza giuridica alle situazioni soggettive e ai rapporti tra PA 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, al fine di contribuire in maniera fattiva e collaborativa alla realizzazione del Mercato unico dei servizi”*.

Nel dettaglio, tale proposta di direttiva introduce una **procedura di notifica preventiva** che gli Stati membri sono tenuti ad effettuare nei confronti della Commissione e degli altri Stati membri tre mesi prima dell'adozione di ogni atto legislativo, regolamentare o comunque avente carattere normativo - ivi inclusi gli atti amministrativi di carattere generale e le regolamentazioni degli ordini professionali - che introduca o modifichi regimi autorizzatori e/o prescriva specifici requisiti cui condizionare la prestazione di servizi.

Ai fini dell'adozione di simili misure, gli Stati membri, contestualmente alla predetta notifica, devono altresì motivare adeguatamente le proprie scelte regolatorie al fine di dimostrarne la conformità alla Direttiva servizi, segnalando i motivi imperativi di interesse generale che giustificano la previsione del regime autorizzatorio che si intende introdurre e fornendo la prova che quest'ultimo non sia discriminatorio e rispetti il principio di proporzionalità.

A seguito di tale notifica, che dovrà essere resa pubblica attraverso apposita piattaforma web, la Commissione e gli altri Stati membri potranno muovere rilievi ed osservazioni che lo Stato membro notificante dovrà tenere in considerazione ai fini della versione finale del provvedimento che intende adottare che, comunque, potrebbe non essere ritenuto soddisfacente dalla Commissione che, in tal caso, avrebbe il potere di chiedere una modifica (sospendendo l'efficacia per altri 3 mesi) e, in caso di inottemperanza, si configurerebbe un grave inadempimento da parte dello Stato membro.

Tra i principali elementi che costituiscono il fulcro della proposta ed, al contempo, presentano le maggiori criticità, Confcommercio evidenzia:

- l'ampiezza del novero di provvedimenti soggetti a procedura di notifica preventiva (sono ricompresi tutti gli atti amministrativi di carattere generale tra i quali sembrerebbero rientrare anche i PRG e i piani urbanistici) che gli enti locali e lo Stato centrale sarebbero chiamati a gestire;
- l'obbligo di fornire una motivazione eccessivamente stringente destinata a costituire oggetto di valutazione da parte della Commissione, degli altri Stati membri e degli Stakeholders interessati. In particolare, alla Commissione verrebbero attribuiti di fatto dei poteri paragiurisdizionali che le consentirebbero di sindacare le valutazioni discrezionali del legislatore nazionale e regionale nonché delle singole amministrazioni, anche territoriali, al fine di decidere in merito all'effettiva conformità della regolamentazione interna nazionale rispetto al diritto dell'UE in luogo degli organi giurisdizionali a ciò preposti dai Trattati UE (il giudice nazionale – cui, giova ricordarlo, non è consentito sostituirsi alla Pubblica Amministrazione nella valutazione delle scelte discrezionali dalla stessa effettuate – in prima battuta e la Corte di Giustizia UE in secondo grado);
- l'estensione agli stakeholders – normalmente i grandi gruppi multinazionali che (a differenza delle PMI che costituiscono la spina dorsale del sistema economico-imprenditoriale italiano) possono disporre di organizzazione e strumenti adeguati per esercitare un'efficace azione di lobbying sulle istituzioni europee – interessati della possibilità di intervenire nella procedura (formalmente attraverso la pubblicazione della notifica) e la conseguente possibilità di formulare osservazioni (prevista dal considerando 13) al fine di far pressione sulla Commissione.

Il risultato pratico di tali previsioni sembra spingersi fino alla conseguenza estrema, ma tutt'altro che aleatoria, dell'obbligo a carico degli enti locali preposti al governo dei territori, di dover notificare i propri piani urbanistici alla Commissione UE che, sotto la spinta dei grandi gruppi di pressione che agiscono a livello multinazionale (riconducibili, nel campo della distribuzione e dei servizi, principalmente ai Paesi del



centro-nord Europa), saranno presumibilmente indotti ad adottare provvedimenti favorevoli a questi ultimi, in continuità con le diverse iniziative in corso ormai da diverso tempo in particolare nel settore del commercio al dettaglio.

Confcommercio ritiene invece che spetti ai singoli Stati membri ed agli organi giurisdizionali nazionali e/o europei – e non, invece, alla Commissione – la valutazione in merito all'idoneità delle normative (nazionali e locali) e dei provvedimenti amministrativi adottati dalla P.A. a perseguire finalità quali lo sviluppo della rete commerciale in determinate zone (aree montane, rurali, et.), la riqualificazione della rete distributiva e la rivitalizzazione del tessuto economico sociale e culturale nei centri storici e nelle aree di particolare interesse del proprio territorio, nonché a salvaguardare valori urbanistici e ambientali primari - in considerazione dell'impatto che le medie e le grandi strutture di vendita possono avere sul tessuto urbano – quali ad esempio la mobilità, il traffico e l'inquinamento, la necessità di creare aree di parcheggio, di tutelare il livello occupazionale, etc.

Questa posizione trova conferma anche nella giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana che nella recente sentenza 239/2016 ha osservato come la legge dello Stato non ponga divieti assoluti di regolazione, né obblighi assoluti di liberalizzazione, ma, al contrario, consente alle Regioni e agli enti locali la possibilità di prevedere *“anche aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali”*, purché ciò avvenga *“senza discriminazioni tra gli operatori”* e a tutela di specifici interessi di adeguato rilievo costituzionale, quali la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali.

La Corte ha infatti evidenziato che la liberalizzazione va intesa come razionalizzazione della regolazione compatibile con il mantenimento degli oneri necessari alla tutela di superiori beni costituzionali, ricordando come si sia ormai consolidata una giurisprudenza costituzionale che non esclude ogni intervento legislativo regionale regolativo delle attività economiche ma vigila sulla legittimità e proporzionalità degli stessi rispetto al perseguimento di un interesse di rilievo costituzionale.

Ciò che non è consentito è porre divieti assoluti (per esempio precludendo l'insediamento degli esercizi nei centri storici) perché ciò determina una discriminazione tra operatori. Pertanto la previsione di zonizzazioni commerciali negli strumenti urbanistici generali e di piani attuativi per gli insediamenti più grandi rientra proprio in quegli spazi di intervento regionale che lo stesso legislatore statale *“...ha salvaguardato a condizione che la zonizzazione commerciale non si traduca nell'individuazione di aree precluse allo sviluppo degli esercizi commerciali in termini assoluti e che le finalità del dimensionamento della funzione commerciale e dell'impatto socio-economico, siano volte alla cura di interessi di rango costituzionale”*.

Tali considerazioni si innestano nel quadro più in generale, a livello europeo, relativo alla richiamata **Strategia per il mercato unico**: come precedentemente evidenziato, infatti, negli ultimi anni, le problematiche generali del settore retail, ed in particolare quelle relative ai regimi autorizzatori, sono state oggetto di diversi interventi da parte delle Istituzioni europee (Commissione e Parlamento su tutte) sfociati all'adozione:

- del *“Piano d'azione europeo per il commercio al dettaglio”* (ERAP – European Retail Action Plan, COM(2013) 36 final) da parte della Commissione UE;
- di una risoluzione sul *“Piano d'azione europeo per il commercio al dettaglio a vantaggio di tutte le parti interessate”* da parte del Parlamento europeo;
- della Strategia per il mercato unico *“Single Market Strategy”* (SMS), pubblicata dalla Commissione UE il 28 ottobre 2015;
- di una risoluzione sulla Strategia per il mercato unico (P8_TA(2016)0237) a seguito della relazione predisposta dall'on. Lara Comi;
- di una risoluzione sugli ostacoli non tariffari nel mercato unico (P8_TA(2016)0236) a seguito della relazione predisposta dall'on. Daniel Dalton;

- da ultimo, le iniziative già illustrate relative al c.d. pacchetto servizi, vale a dire la carta elettronica dei servizi e la procedura di notifica preventiva.

Queste misure, rendono evidente uno sbilanciamento delle istituzioni europee verso una governance del commercio al dettaglio ritagliata a misura per la grande dimensione, al punto che in Europa, quando si parla di "retail" ci si riferisce comunemente alla sola distribuzione organizzata. Tale visione rispecchia l'approccio dei grandi gruppi multinazionali e dei Paesi del Nord Europa caratterizzati, come è noto, da un tessuto imprenditoriale che nel commercio al dettaglio registra la presenza dominante di player di grandi dimensioni (a prescindere dallo specifico format di volta in volta utilizzato), e che pertanto risulta radicalmente diverso dal sistema distributivo italiano che - così come, più in generale, tutto il sistema economico imprenditoriale nazionale - è costituito per la stragrande maggioranza da PMI, anche indipendenti, che operano nell'ambito di un pluralismo diffuso di forme distributive di tutte le dimensioni.

In relazione ai predetti atti formali, così come anche in occasioni più informali quali workshop tematici, incontri, etc., l'orientamento della Commissione e delle altre istituzioni europee è stato costantemente indirizzato (anche a seguito della costante azione di lobbying portata avanti proprio dalle principali multinazionali e dai Paesi nordeuropei) verso l'adozione di misure idonee (direttamente e/o indirettamente) a scardinare le residue regolamentazioni (finanche quelle fondate sui c.d. motivi imperativi di interesse generale) che sono "sopravvissute" al processo di ulteriore apertura dei mercati che ha fatto seguito al recepimento della direttiva servizi. La conseguenza ultima di un simile processo volto alla totale liberalizzazione dei mercati è inevitabilmente la demolizione di qualsivoglia sistema di pianificazione urbanistico-commerciale, che in Italia costituisce il punto di equilibrio tra interessi della GDO e quelli degli altri operatori commerciali (PMI) al fine di garantire una pluralità dei canali distributivi.

In particolare, le richieste formulate dal Parlamento UE attraverso le predette risoluzioni risultano perfettamente in linea con le iniziative già avviate dalla Commissione UE cui viene richiesto di individuare tutti i residui casi - predisponendo adeguate misure d'intervento (anche legislativo) - relativi gli esistenti ostacoli regolamentari all'insediamento di nuove strutture commerciali (retail establishment) ed alla rimozione delle restrizioni operative (operational restrictions) che, in qualche misura, regolamentano le attività di commercio al dettaglio già avviate.

Nel primo gruppo rientra la normativa nazionale italiana sulla programmazione commerciale e sui regimi autorizzatori vigenti per medie e grandi strutture di vendita nonché per specifiche tipologie di attività commerciali (ad es. pubblici esercizi, concessioni per commercio su area pubblica, etc.) mentre al secondo gruppo sono invece ascrivibili le normative in materia di orari ed aperture degli esercizi commerciali, vendite promozionali (saldi, sottocosto etc.), locazioni commerciali ed altre fattispecie che verranno successivamente individuate.

Rispetto a tali fattispecie, la Commissione europea ha in programma di adottare, entro la fine del 2017, linee guida e best practices finalizzate a garantire un'applicazione uniforme, da parte degli Stati membri, di quei motivi imperativi di interesse generale che, secondo quanto previsto dalla Direttiva servizi, giustificano il mantenimento e/o l'adozione di restrizioni e regimi autorizzatori ai fini dell'avvio di nuove attività commerciali. Anche in questo caso, come evidente, si tratta di un intervento che risponde al fine dichiarato di limitare l'autonomia interpretativa degli Stati membri che, ad oggi, avrebbe impedito la piena attuazione della direttiva servizi e la conseguente rimozione di vincoli e barriere ingiustificati e/o sproporzionati.

- **Proposta Confcommercio**

Alla luce di tali premesse, Confcommercio auspica fortemente un intervento del Parlamento italiano presso il Governo affinché quest'ultimo venga sollecitato a:

- farsi parte attiva nel dialogo con i partners europei e nel confronto con le istituzioni comunitarie attualmente in corso su tutti fronti al fine sostenere e difendere il peculiare pluralismo che caratterizza il sistema distributivo italiano - che si esplica in un'articolata e diffusa presenza di attività commerciali, assicurando al contempo l'equilibrio tra tutte le tipologie commerciali



(pubblici esercizi, ambulato, vicinato, medie e grandi strutture) a tutela del consumatore ed a garanzia della concorrenza – contrastando l'inaccettabile visione secondo la quale ogni regola equivale automaticamente ad una barriera all'accesso o ad una restrizione all'operatività ed affermando la necessità di garantire il mantenimento di una regolamentazione di minima delle attività commerciali;

- contrastare l'attribuzione alla Commissione di impropri poteri para-giurisdizionali invasivi delle competenze degli organi giurisdizionali nazionali da un lato e funzionali, dall'altro, alla lobby dei grandi gruppi multinazionali del commercio che identificano automaticamente in ogni regola una illegittima restrizione all'operatività aziendale. A tal fine Confcommercio ha predisposto quattro documenti (già trasmessi al Dipartimento politiche europee ed al MISE in vista dell'ultima riunione del Gruppo esperti sull'attuazione della direttiva servizi che si è svolta il 12 luglio u.s. a Bruxelles) con l'obiettivo di fornire al Governo argomentazioni a supporto del mantenimento di una regolamentazione di minima delle attività commerciali;
- difendere la piena autonomia degli Stati membri e dei giudici nazionali riguardo l'interpretazione e l'eventuale applicazione, in relazione alle singole fattispecie concrete, del principio di proporzionalità, nel solco di quanto ripetutamente sostenuto dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia UE, in particolare rispetto alle restrizioni all'insediamento di esercizi di vendita al dettaglio ed alla valutazione se queste siano effettivamente conformi ai motivi imperativi di interesse generale previsti dalla direttiva servizi o se invece rappresentino delle restrizioni alla libera concorrenza da censurare.

- **Tutela dei consumatori (Relazione Programmatica: parte seconda, capitolo 1, paragrafo 1.3.3)**

Tra le diverse iniziative in materia di tutela dei consumatori avviate dalla Commissione europea ed indicate nella relazione in oggetto si segnala il particolare interesse di Confcommercio rispetto alle due proposte di direttiva relative, rispettivamente, a determinati aspetti dei contratti di fornitura di contenuto digitale (Direttiva sui contenuti digitali) e a determinati aspetti dei contratti di vendita online e di altri tipi di vendita a distanza di beni (Direttiva sulle vendite on-line di beni materiali).

Al riguardo, Confcommercio evidenzia in particolare la necessità che, nell'ambito del processo di complessiva revisione della disciplina delle garanzie postvendita, i testi attualmente in discussione vengano integrati con l'introduzione di una forma di responsabilità diretta del produttore per eventuali difetti di conformità del bene, evidenziando al riguardo che una simile soluzione risulterebbe altresì coerente con il regime attualmente vigente in materia di responsabilità dei produttori per i danni causati da prodotti difettosi nonché in materia di sicurezza generale dei prodotti.

Le ragioni della mancata previsione di una simile forma di responsabilità possono ricondursi alla volontà del legislatore europeo (e nazionale) di non intaccare alcuni equilibri del mercato interno piuttosto che nella dichiarata esigenza di tutela dei consumatori che, dall'introduzione di una simile possibilità, trarrebbero evidentemente indubbi vantaggi, in quanto avrebbero a disposizione un ulteriore soggetto, rispetto al rivenditore, nei confronti del quale poter attivare i rimedi previsti dalla legge, configurando in tal modo un'importante "rete di sicurezza" per il consumatore stesso.

Al riguardo, occorre inoltre evidenziare come spesso il produttore si trovi in una condizione migliore rispetto al venditore per garantire ed eventualmente ripristinare la conformità del bene al contratto, in quanto dispone del know-how tecnico e delle attrezzature necessarie per prestare i rimedi previsti dalla proposta in oggetto. Parimenti, appare evidente che tale forma di responsabilità presenterebbe l'ulteriore effetto positivo di incentivare i consumatori rispetto agli acquisti transfrontalieri, ed in particolare quelli effettuati on-line (proprio quelli che le proposte intendono favorire), poiché offrirebbe agli stessi consumatori la possibilità, in caso di eventuali problemi, di rivolgersi direttamente al produttore il cui nome figura sull'etichetta del prodotto. Al riguardo, infatti, già in passato la Commissione aveva correttamente rilevato che l'impossibilità di proporre reclamo nei confronti del produttore può costituire un ostacolo

importante proprio per quegli acquisti transfrontalieri che le proposte di direttiva in oggetto intendono invece promuovere ed incentivare.

Inoltre, la fiducia che i consumatori ripongono nei prodotti che acquistano risulta maggiormente vincolata alla sicurezza e qualità dei prodotti che gli stessi attribuiscono ai fabbricanti piuttosto che ai rivenditori, con la conseguenza che i consumatori normalmente adottano le proprie decisioni commerciali scegliendo non in base alla capacità e solvenza dei venditori ma in funzione della capacità attrattiva dei «marchi». In tal senso, pertanto, appare ancor più ragionevole che gli stessi consumatori possano reclamare direttamente contro il produttore.

Anche sotto un profilo di equità e giustizia sostanziale dei rapporti contrattuali lungo la filiera risulta necessario modificare la disciplina attualmente vigente che individua il venditore come l'unico soggetto responsabile del difetto di conformità contro cui il consumatore possa agire, considerato che la maggior parte delle vendite di beni di consumo hanno ad oggetto prodotti confezionati rispetto ai quali i venditori non hanno alcuna possibilità di intervenire nel processo di produzione da cui scaturisce l'eventuale difetto di conformità.

- **Proposta Confcommercio**

Senza entrare nel merito delle specifiche istanze di dettaglio relative alle singole disposizioni contenute nelle richiamate proposte, Confcommercio richiede al Parlamento di sollecitare il Governo ad attivarsi nel processo d'approvazione delle direttive in oggetto affinché venga introdotta una forma di responsabilità solidale tra produttori e rivenditori che ammetta la possibilità per il consumatore di richiedere ad entrambi l'assistenza per la garanzia legale di conformità ed eventualmente di agire in giudizio indistintamente nei confronti degli uni o degli altri, a seconda della soluzione più facile, accessibile ed adeguata nel caso concreto.

Una simile eventualità potrebbe essere subordinata alla condizione che il difetto di conformità sia imputabile al produttore, in quanto la causa dello stesso risiede nella produzione e dunque nell'ambito della sua sfera di controllo. Di conseguenza, il consumatore non disporrebbe dell'azione diretta contro il produttore, ma solo nei confronti del rivenditore, quando il difetto di conformità è imputabile a quest'ultimo – ad esempio, per una manipolazione o conservazione scorretta del bene – ovvero ad un terzo diverso dal produttore (es. un trasportatore).

Alla medesima ratio risponderebbe altresì la limitazione dei rimedi che i produttori sarebbero eventualmente tenuti a prestare ai consumatori alla sola riparazione o sostituzione del prodotto, seguendo su questo punto la proposta formulata nel Libro Verde sulle garanzie dei beni di consumo e dei servizi postvendita, con la conseguente esclusione dei rimedi sinallagmatici della riduzione del prezzo e risoluzione del contratto che, invece, potrebbero essere fatti valere esclusivamente nei confronti del venditore. Questa esclusione troverebbe infatti fondamento sul rilievo, decisivo, che non essendo stato il produttore parte del contratto di compravendita non gli sarebbe possibile restituire in tutto o in parte il prezzo corrisposto dal consumatore.

2. AMBIENTE ED ENERGIA (Relazione Programmatica: parte seconda, capitoli 7 e 8 – Programma di lavoro Commissione: Priorità 5)

Le recenti misure comunitarie proposte dalla Commissione Europea confermano la volontà di assegnare un valore prioritario al tema energetico nell'ambito delle politiche Europee.

Il quadro normativo che si delinea dalle proposte della Commissione Europea risulta funzionale al raggiungimento degli obiettivi relativi alla lotta ai cambiamenti climatici confermati anche dalla sottoscrizione dell'Accordo di Parigi.

Ad avviso di Confcommercio è importante che l'Unione Europea mantenga una strategia energetica forte con obiettivi ambiziosi; in questi anni infatti gli Stati Membri, inclusa l'Italia, hanno fatto passi avanti nella

definizione delle loro politiche energetiche grazie soprattutto al ruolo di traino svolto dall'UE. Peraltro, su temi quali la concorrenza dei mercati, il costo dell'energia, la sicurezza degli approvvigionamenti, le infrastrutture, la sostenibilità energetica, occorre ancora uno sforzo importante per raggiungere i necessari risultati.

Nell'ambito del pacchetto comunitario, centrale è il tema di **efficienza energetica**. La Commissione Europea propone un obiettivo unionale vincolante di efficienza energetica del 30% per il 2030 rispetto ai livelli del 1990.

Un obiettivo importante riteniamo condivisibile in quanto coerente con il percorso intrapreso sin d'ora che ha sempre posto l'efficienza energetica al centro della strategia energetica dell'Unione in quanto l'efficienza è il migliore strumento di politica energetica attraverso il quale poter ridurre la domanda di energia e le emissioni di gas serra, aumentando al contempo la competitività del sistema produttivo, il benessere dei cittadini e il progresso tecnologico e sociale. **Non sono quindi previsti obiettivi vincolanti a livello di singolo Paese e, tale scelta, a nostro giudizio appare coerente con l'esigenza di flessibilità che la promozione dell'efficienza energetica necessita anche in termini di identificazione degli strumenti incentivanti necessari per raggiungere tale obiettivi.**

- **Proposta Confcommercio**

È quindi fondamentale per il nostro Paese, vista l'attenzione posta sull'edilizia da parte della Commissione, poter puntare sullo strumento delle **detrazioni fiscali** per la riqualificazione energetica e per le ristrutturazioni edilizie nell'ottica del raggiungimento degli obiettivi comunitari. In tal senso occorre sul piano nazionale dare stabilità allo strumento di incentivazione, ponendo fine alla modalità di procedere con proroghe, e prevedere un loro potenziamento anche estendendolo a nuove tipologie di intervento. Stabilizzare le norme su orizzonti temporali più lunghi contribuirà a dare ancora maggiore impulso al ricorso a questi strumenti fiscali che, in ogni caso, possono essere maggiormente potenziati attraverso la riduzione dell'orizzonte temporale di restituzione del beneficio oggi fissato in dieci anni.

La Commissione europea ha presentato un piano d'azione per modernizzare l'attuale sistema dell'IVA nell'UE allo scopo di renderlo più semplice, più a prova di frode e favorevole alle imprese.

Il piano d'azione (COM(2016) 148 final) rappresenta il primo passo verso uno spazio unico europeo dell'IVA in grado di contrastare le frodi, sostenere le imprese e aiutare l'economia digitale e il commercio elettronico.

3. FISCALITÀ (Relazione Programmatica: parte seconda, capitolo 3)

Nei documenti in discorso vengono richiamati espressamente pacchetto REFIT sull'IVA (nella relazione della Commissione in maniera esplicita, mentre nella relazione della Camera il rinvio è implicito, poiché viene fatto l'elenco dei titoli del pacchetto REFIT). In merito a tale pacchetto si evidenzia quanto segue.

- **Sistema unionale definitivo in materia di IVA nel settore del commercio transfrontaliero, per ridurre le possibilità di frode**

Secondo la Commissione occorre aggiornare l'attuale sistema dell'IVA per stare al passo con le sfide dell'economia odierna, che è globale, digitale e mobile.

L'attuale sistema dell'IVA per il commercio transfrontaliero, entrato in vigore nel 1993, era inteso come sistema transitorio e lascia spazio alla possibilità di frode.

Pertanto, nel 2017 la Commissione intende presentare una proposta per norme definitive riguardanti uno spazio unico europeo dell'IVA. In base alle nuove norme, le transazioni transfrontaliere continuerebbero ad essere tassate in base alle aliquote dello Stato membro di destinazione ("principio della destinazione"), come avviene attualmente, ma la riscossione delle imposte cambierebbe gradualmente avvicinandosi a un sistema più a prova di frode. Allo stesso tempo, entrerebbe in funzione un portale web unionale che garantirebbe un sistema più semplice di riscossione dell'IVA per le imprese e un sistema più solido di raccolta delle entrate per gli Stati membri.

Da oltre 15 anni, ossia dal momento in cui furono soppresse le frontiere fiscali fra gli Stati Membri, vige un regime transitorio di applicazione dell'IVA, in attesa di passare al principio della tassazione nello Stato di origine.

Diversi, più di natura politica ed economica, che tributaria, sono gli ostacoli che impediscono la concreta applicazione del regime definitivo.

La tassazione delle operazioni nello Stato di origine presuppone da un lato l'armonizzazione delle aliquote IVA tra gli Stati Membri; dall'altro l'istituzione tra di essi di un meccanismo di compensazione ("clearing"), tale da fare affluire il gettito dell'imposta prelevata all'origine allo Stato di "consumo finale" dei beni o dei servizi, in modo da salvaguardare la natura dell'IVA come imposta sui consumi.

Nessuno di tali presupposti fino ad ora si è realizzato e nessuno di tali presupposti sembra di facile realizzazione nel breve periodo.

Il sistema-IVA è caratterizzato da larghe differenze di aliquote, che, oltre ad impedire la realizzazione del regime definitivo, complicano enormemente l'applicazione dell'imposta nelle transazioni transfrontaliere.

Ciò dipende dalla flessibilità delle regole comunitarie, le quali consentono di adottare un'aliquota ordinaria non inferiore al 15 per cento, nonché due aliquote ridotte, non inferiori al 5 per cento, da applicare a beni e servizi specificamente individuati; inoltre, i Paesi Membri hanno chiesto e ottenuto numerose deroghe alla direttiva per specifiche categorie di beni e servizi, introducendo aliquote al di sotto di quella minima.

Per quanto suesposto, si concorda con la proposta della Commissione di abbandonare l'idea di realizzare un sistema IVA basato sul "principio della tassazione nello Stato di origine".

Il sistema attuale, però, presenta rilevanti problematiche per le imprese, soprattutto se PMI, che vogliono porre in essere operazioni intracomunitarie.

Intanto, tale regime consente attualmente tre differenti sistemi di tassazione a seconda della tipologia delle transazioni commerciali: quella interna allo Stato, quella comunitaria e quella extracomunitaria.

L'applicazione di tre regimi diversi di tassazione genera costi elevati di gestione, a causa dei complessi obblighi contabili da osservare, ma soprattutto complica enormemente i controlli delle amministrazioni relativi all'applicazione del tributo, favorendo così l'evasione.

Un miglioramento è stato apportato con la direttiva 2008/8/CE del 12 febbraio 2008, concernente i "criteri di territorialità del tributo per le prestazioni di servizi". Prima della sua entrata in vigore, infatti, il principio di tassazione nel Paese di destinazione finale dei beni trovava applicazione solo per le cessioni intracomunitarie di beni, con esclusione della maggior parte dei servizi.

In seguito alla citata direttiva, il criterio della tassazione a destinazione (nel caso di servizi: il luogo del committente) riguarda ora anche la maggioranza delle prestazioni di servizi, ma solo nel caso in cui i committenti siano operatori economici (c.d. servizi "B2B") e non consumatori finali (c.d. servizi "B2C").

- **Proposta Confcommercio**

Per i motivi su indicati, si valuta positivamente l'idea della Commissione di modificare l'attuale sistema IVA, al fine di "tassare le cessioni di beni tra imprese nell'UE allo stesso modo delle cessioni nazionali". Nel testo redatto dalla Commissione, però, non viene chiarito come, nel concreto, tale tassazione dovrà avvenire.

In ogni caso, si auspica che la proposta, una volta descritta nel dettaglio, rispetti i seguenti principi:

- Neutralità: il nuovo sistema IVA non deve distorcere i flussi commerciali internazionali e quindi l'allocatione efficiente dei beni (la scelta su dove acquistare i beni non deve dipendere dall'aliquota IVA);
- Ripartizione del gettito tra Paesi: data la natura di imposta indiretta, il nuovo sistema IVA deve essere tale da attribuire il gettito ai paesi in cui il consumo è localizzato;
- Applicabilità: il nuovo sistema IVA deve essere concretamente applicabile con costi limitati per le imprese.

- **Misure immediate per combattere le frodi dell'IVA nell'ambito delle norme vigenti**

Al fine di contrastare le frodi transfrontaliere a danno dell'IVA, nel corso dell'anno, la Commissione proporrà misure per rafforzare gli attuali strumenti utilizzati dagli Stati membri per lo scambio di informazioni in materia di frodi dell'IVA, di meccanismi per contrastare le frodi (come il c.d. reverse charge) ed in tema di buone pratiche. La Commissione si propone anche di seguire da vicino le prestazioni delle amministrazioni fiscali per la riscossione e il controllo dell'IVA.

- **Proposta Confcommercio**

Negli ultimi anni, il meccanismo del reverse charge è stato utilizzato per contrastare le cosiddette "frodi carosello", dove il fornitore si sottrae al versamento dell'IVA, senza che ciò potesse essere un motivo per negare la detrazione al cliente, salvo dimostrarne la malafede o la connivenza col fornitore.

Su determinati settori (subappalti, materiale informatico, eccetera) si è quindi imposto il suddetto criterio, alternativo a quello basato sull'applicazione e la detrazione dell'IVA.

In base alle regole ordinarie, l'imposta sul valore aggiunto non è un tributo a carico delle imprese, ma è un tributo dovuto dal consumatore finale che acquista i beni e servizi. L'impresa o il professionista si pongono, pertanto, solamente quali soggetti che intervengono nella liquidazione di un tributo dovuto da altri. In particolare, ogni impresa, riscuote e versa il tributo relativo alla porzione di valore aggiunto creata con la sua attività. In specie, l'impresa che opera in una fase intermedia nella catena di produzione del valore, deduce dall'IVA dovuta sulle vendite, quella pagata ai propri fornitori. Si tratta di un meccanismo in grado di garantire una certa liquidità alle imprese, poiché ogni impresa dovrà versare l'IVA ai propri fornitori, ma nel contempo sarà compensata, sotto il profilo finanziario, dai propri clienti che, a loro volta, dovranno versare l'IVA sul corrispettivo della cessione del bene o servizio.

Il meccanismo del reverse charge interviene proprio nel sistema di liquidazione e versamento dell'imposta sul valore aggiunto, poiché l'IVA non è più dovuta dal soggetto che effettua la cessione del bene o la prestazione di un servizio, ma da colui che la riceve.

Il reverse charge eliminando l'onere del versamento dell'IVA su chi effettua la prestazione e non pregiudicando il diritto di detrazione sull'IVA pagata ai propri fornitori sugli acquisti, determina una situazione di strutturale credito IVA. In altre parole, tutta l'IVA a credito pagata ai fornitori non trova più la corrispondente IVA a debito correlata alle fatture emesse, per il semplice fatto che il debito IVA viene trasferito sul cliente.

Ciò crea gravi problemi a molte piccole e medie imprese.

Per questo, si auspica che il meccanismo del reverse charge non venga ulteriormente esteso.

- **Maggiore autonomia per gli Stati membri nella scelta delle aliquote**

In base alla regolamentazione vigente gli Stati membri devono attenersi a un elenco prestabilito di beni e servizi al momento di applicare aliquote zero o ridotte di IVA.

La Commissione prevede di modernizzare il quadro in materia di aliquote e lasciare più flessibilità agli Stati membri in futuro, proponendo due opzioni:

- la prima manterrebbe l'aliquota normale minima del 15%, riesaminando regolarmente l'elenco dei beni e dei servizi che possono beneficiare di aliquote ridotte sulla base delle informazioni fornite dagli Stati membri;
- la seconda opzione eliminerebbe l'elenco dei beni e dei servizi che possono beneficiare di aliquote ridotte. In tal caso, però, sarebbero necessarie misure di salvaguardia per prevenire le frodi ed evitare la concorrenza fiscale sleale all'interno del mercato unico; inoltre, potrebbero aumentare i costi di conformità per le imprese. In entrambi i casi, verrebbero mantenute l'aliquota zero e le aliquote ridotte attualmente applicabili.

Come già detto, il sistema-IVA è caratterizzato da larghe differenze di aliquote, che complicano enormemente l'applicazione dell'imposta nelle transazioni transfrontaliere.

Ciò dipende dalla flessibilità delle regole comunitarie, le quali consentono di adottare un'aliquota ordinaria non inferiore al 15 per cento, nonché due aliquote ridotte, non inferiori al 5 per cento, da applicare a beni e servizi specificamente individuati; inoltre, i Paesi Membri hanno chiesto e ottenuto numerose deroghe alla direttiva per specifiche categorie di beni e servizi, introducendo aliquote al di sotto di quella minima.

- **Proposta Confcommercio**

Per quanto suesposto, si valuta positivamente la proposta della Commissione di modernizzare il sistema delle aliquote IVA. Per quanto riguarda nello specifico le due opzioni, come osservato dalla stessa Commissione, la seconda delle due implicherebbe la messa in atto di garanzie per evitare una concorrenza fiscale sleale nell'ambito del mercato europeo. Inoltre, richiederebbe alti costi di informazione per le imprese che volessero operare in più Stati Membri, salvo la possibilità di creare un portale, sempre aggiornato, in cui siano indicate, per ogni Stato Membro, in tempo reale, le aliquote da applicare alle diverse cessioni e ai diversi servizi.

- **Sostegno per il commercio elettronico e le PMI**

Il sistema dell'IVA attualmente applicato al commercio elettronico transfrontaliero è complesso e dispendioso sia per gli Stati membri, sia per le imprese.

Le imprese dell'UE sono in una condizione di svantaggio competitivo poiché alcuni operatori di paesi terzi possono importare beni esenti da IVA verso l'UE. La complessità del sistema rende inoltre difficile per gli Stati membri garantire la conformità.

La Commissione ha presentato alla fine del 2016 una proposta legislativa per modernizzare e semplificare l'IVA nell'ambito del commercio elettronico transfrontaliero nel quadro della strategia per il mercato unico digitale, che comprende una proposta per garantire che le pubblicazioni online possano beneficiare delle aliquote ridotte applicabili alle pubblicazioni cartacee.

In una seconda fase, nel 2017, la Commissione è prevista la presentazione di un pacchetto di semplificazione dell'IVA che intende sostenere la crescita delle PMI rendendo loro più facile operare in tutti i paesi UE.

- **Proposta Confcommercio**

Le proposte della Commissione sono sicuramente condivisibili. Con riferimento al pacchetto di semplificazione dell'IVA per le PMI, bisognerà aspettare che la proposta venga descritta nel dettaglio, per comprendere quanto potrà essere efficace.

4. TRASPORTI (Relazione Programmatica: parte seconda, capitolo 9, – Programma di lavoro Commissione: Priorità 3)

Nel programma di lavoro 2017 della CE i trasporti sono essenzialmente interpretati come problemi da affrontare per ridurre le emissioni inquinanti e di CO₂.

Si richiama la comunicazione del luglio 2016 "*Strategia europea per una mobilità a basse emissioni*", che ha indicato una serie di misure che la CE intende adottare in tema di: revisione della direttiva sui pedaggi stradali "Eurovignette", incentivi per il trasporto combinato, diffusione di carburanti alternativi, revisione standard emissivi di omologazione dei veicoli.

Invero, nel programma di lavoro si accennano soltanto i futuri interventi sui costruttori di veicoli, sugli appalti, e sui pedaggi stradali (in linea con i principi "chi usa paga" e "chi inquina paga") per poter conseguire gli accennati obiettivi di riduzione degli inquinanti.

La relazione del Governo Italiano, affronta, invece, in maniera più diretta alcuni dossier trasporti.

Si condivide, a riguardo, la contrarietà espressa dal Governo verso ogni forma di ulteriore liberalizzazione dei cosiddetti servizi di cabotaggio stradale (ovvero i trasporti interni ad un Paese membro effettuati da impresa di altro Paese membro), in considerazione delle profonde differenze nelle cosiddette condizioni di contesto, (fisco e contributi sociali in primis) che caratterizzano le imprese dei diversi Paesi europei, alterandone significativamente la capacità di competere.

Positiva, anche, l'attenzione mostrata dal Governo nazionale verso due dossier specifici:

- la revisione della Direttiva sulla tassazione delle infrastrutture (Eurovignette)
- e il cosiddetto Pacchetto stradale.

Su queste tematiche (in collaborazione con Confrtrasporto) è stato prodotto un documento di posizionamento, da presentare al Vice Capo di Gabinetto del Commissario ai trasporti Violeta Bulc mercoledì 8 febbraio.

- **Proposta Confcommercio**

Rispetto alla revisione della **Direttiva “Eurovignette”**, per Confrtrasporto è necessario che la nuova regolamentazione:

- riguardi tutte le diverse tipologie di veicolo (non solo i veicoli pesanti per il trasporto delle merci), con una tariffazione proporzionale all'uso che ogni data tipologia di veicolo fa di ogni data tratta autostradale;
- incentivi l'utilizzo delle autostrade - infrastrutture stradali più sicure e performanti - da parte dei veicoli pesanti attraverso la conferma della possibilità per gli Stati membri di concedere sconti per gli utenti abituali, con meccanismi premiali per i mezzi meno inquinanti anche oltre l'attuale soglia del 13%;
- dia corretta attuazione ai principi del “chi usa paga” e “chi inquina paga”, considerando, rispetto a quest'ultimo, le diverse categorie di omologazione dei veicoli per le emissioni inquinanti (Euro), con conseguenti differenziazioni tariffarie, nonché il gettito di tasse dirette e indirette complessivamente a carico dei veicoli, spesso, già, garanzia di adeguata internalizzazione dei costi esterni;
- vincoli l'impiego delle risorse complessivamente rimosse ad investimenti nel settore dei trasporti;
- garantisca l'interoperabilità dei sistemi di telepedaggio.

Rispetto al cosiddetto **“Pacchetto stradale”** Confrtrasporto auspica:

- L'attuazione uniforme delle regole esistenti sul cabotaggio stradale;
- La creazione di Codici della Strada “europei”;
- La creazione di un'Agenzia europea per il trasporto stradale;
- uno **specifico status per i cosiddetti lavoratori ad elevata mobilità**, che comprenda i conducenti professionali dei veicoli impiegati in traffici internazionali;
- **la revisione del Regolamento (EC) n.883/2004** che in linea con il principio “lex loci laboris” stabilisca, che nei soli casi di distacco di lavoratori impegnati in attività mobili di trasporto su strada, debba trovare applicazione il sistema di sicurezza sociale dello Stato in cui ha sede l'impresa utilizzatrice;
- **meccanismi di controllo e di scambio di informazioni** tra i diversi Paesi membri per contenere pratiche elusive dei sistemi normativi;
- **efficaci disposizioni operative per rendere effettivo il rispetto del requisito di stabilimento** previsto dall'art. 5 del Regolamento 1071/2009, per combattere il fenomeno delle sedi fittizie di comodo (letterbox companies);
- **estensione della disciplina dell'accesso alla professione** anche ai veicoli con PTT<3,5 tonnellate ma superiori alle 1,5 tonnellate (come già fatto in Italia);
- introduzione del principio della **corresponsabilità del mittente** (in linea con la legislazione italiana) nei casi di mancato rispetto della disciplina sulla sicurezza della circolazione, per favorire un virtuoso processo di responsabilizzazione dell'intera filiera del trasporto;

- comuni **misure europee a garanzia della condizione** sociale dei conducenti in materia di retribuzione, in linea con il principio “stessa paga per lo stesso lavoro nello stesso posto” e di modalità di svolgimento dei servizi (aree di sosta sicure, riposi settimanali in cabina);
- **modificare la direttiva 2003/59/CE sulle materie e le ore per il conseguimento della carta di qualificazione del conducente (CQC)** più in linea con le esigenze della sicurezza e della circolazione stradale e la necessità di rendere accessibile alle giovani generazioni la professione.

5. CREDITO - Completamento dell’Unione bancaria europea (Relazione Programmatica: parte prima, capitolo 2, paragrafo 2.2 – Programma di lavoro Commissione: Priorità 5)

Mentre i primi due pilastri dell’Unione bancaria sono già operativi (Meccanismo di vigilanza unico e Meccanismo di risoluzione delle crisi) non è ancora stato completato lo “Schema unico di garanzia dei depositi”. Tale schema contribuirebbe a ricreare un clima di stabilità e fiducia rispetto al sistema bancario, favorendo il ripristino di normali condizioni di operatività per il finanziamento dell’economia reale.

Per quanto riguarda, in modo più specifico, il tema dell’accesso al credito delle PMI, la normativa europea (Regolamento sui requisiti di capitale/4° Direttiva sui requisiti di capitale), nel 2013 ha previsto per le banche incrementi significativi sia della qualità che della quantità di patrimonio necessario a fini regolamentari.

Nel testo del Regolamento è stata però introdotta una norma c.d. “SME Supporting Factor”, che prevede un meccanismo finalizzato a mitigare, per finanziamenti erogati alle PMI, tali incrementi patrimoniali.

La stessa disposizione ha richiesto alla Commissione europea di presentare al Parlamento UE nel 2016 una relazione d’impatto sugli effetti di tale disposizione, corredata di una eventuale nuova proposta normativa.

Nello scorso novembre la Commissione UE, in una specifica comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio, ha riconosciuto l’importanza di mantenere la mitigazione dei requisiti di capitale per i finanziamenti alle PMI ed ha formulato una nuova proposta normativa in cui è previsto che tale requisito possa essere non solo mantenuto, ma anche esteso, in misura più ridotta, anche ai fidi superiori a 1,5 milioni.

E’ di tutta evidenza come tale tema rivesta caratteristiche di assoluta rilevanza per l’intero sistema delle piccole e medie imprese italiane.

- L’Unione dei mercati dei capitali

L’Unione dei mercati dei capitali è un progetto che ha l’obiettivo di contribuire a creare un vero e proprio mercato unico dei capitali in tutti i 28 Stati membri dell’UE.

Tale iniziativa può contribuire ad offrire al sistema delle imprese nuove opportunità di finanziamento, mediante l’accesso diretto al mercato dei capitali.

Va però tenuto conto che, in termini di mercato, la gran parte degli strumenti di accesso diretto al mercato dei capitali difficilmente è coerente con le caratteristiche organizzative e dimensionali delle microimprese, per le quali l’accesso al credito bancario rimane lo strumento più importante. In relazione a ciò, nell’ambito delle nuove opportunità offerte dall’Unione dei mercati dei capitali, ha un particolare significato anche lo sviluppo di un mercato sostenibile delle cartolarizzazioni.

6. POLITICHE PER L'IMPRESA (Relazione Programmatica, parte seconda, capitolo 4 paragrafo 4.3)

Nella relazione programmatica, vengono ben evidenziate le azioni per lo sviluppo dell'economia industriale in chiave 4.0.

L'economia italiana, basata per oltre il 70% sulle micro e piccole imprese del terziario, dovrebbe essere sostenuta da eguali misure che favoriscano la digitalizzazione e l'innovazione per essere più competitivi sul mercato nazionale ed europeo. Una visione e un piano di azione che definiscano un quadro organico di misure dedicate all'innovazione, non solo tecnologica ma anche, e soprattutto, organizzativa e di business delle micro e piccole imprese dei servizi.

Per incentivare questo tipo di imprese e queste tipologie di attività, è necessario valorizzare l'Innovazione in senso lato che riguarda il modo in cui l'impresa modifica il suo approccio al mercato, che ha impatti profondi sul suo modello di business, e che, molto più della ricerca (che sia di base o applicata), coinvolge anche micro e piccole imprese, spesso in maniera più difficilmente "rendicontabile" ma non per questo meno importante e meritevole di incentivazione; anzi, si tratta, spesso, di innovazioni che restano nel paese e che beneficiano il territorio, perché più difficilmente delocalizzabili; inoltre, sono innovazioni replicabili da altre imprese, e che generano, pertanto, un importante effetto moltiplicativo.

Oltre ad un fattore "di mercato" le PMI del terziario di mercato, soprattutto se pensiamo a commercio, pubblici esercizi e turismo, hanno un ruolo fondamentale sul fattore "territoriale".

I centri storici stanno soffrendo particolarmente la forte chiusura delle attività di mercato, incidendo pesantemente sia sulla qualità di vita dei cittadini residenti, sia sulla attrattività turistica dell'area.

Inoltre, aumenta nelle aree interne il rischio desertificazione, dovuto principalmente all'assenza dei servizi di mercato.

Avviare un programma articolato ed integrato per l'innovazione e la digitalizzazione dei servizi di mercato si rende pertanto, più che opportuno, necessario.

- Proposta Confcommercio

Relativamente all'innovazione nelle imprese del commercio, del turismo e dei servizi, è diventata urgentissima la necessità di sostenere la latente domanda di innovazione che è presente nelle imprese.

Avviare un programma "Servizi 4.0" che accompagni le imprese del terziario di mercato (commercio, pubblici esercizi, turismo, servizi) ad un processo di innovazione e digitalizzazione per superare i problemi delle imprese e dei territori più a rischio. In tale programma i Driver di azione sono 4:

Aumento della competitività delle micro e piccole imprese dei servizi

- supporto di investimenti in "service design" (progettazione di un servizio) finalizzati ad investimenti in innovazione non tecnologica, orientata al mercato, con focus specifico sul design, sul business model, e sui nuovi formati distributivi
- favorire lo start up e lo sviluppo di imprese innovative nei settori commercio, turismo e servizi (con presenza di tecnologia ma non in misura prevalente/assoluta);
- integrazione degli incentivi allo sviluppo/start-up con processi formativi ad hoc;

- supporto ai processi di riposizionamento competitivo anche mediante l'inserimento di nuovi strumenti ed innovazioni tecnologiche legate a processi integrati di innovazione produttiva ed organizzativa
- Incentivi automatici per investimenti nei moderni sistemi di pagamento come il mobile payment, il touch pay, sistemi in Rfid, ecc..

Riduzione dell'alto tasso di mortalità delle micro e piccole imprese commerciali e turistiche

- "riorientamento del business" di imprese già attive e finalizzati alla modernizzazione delle attività economiche in base ai mutati e mutandi comportamenti di consumo e lavoro rispettivamente di cittadini e imprese;
- sviluppo di reti di imprese finalizzate al rafforzamento del sistema produttivo per supportare processi di innovazione, commercializzazione ed internazionalizzazione anche mediante attività di animazione, scouting e monitoraggio;
- favorire processi di trasmissione di imprese attraverso l'accompagnamento di passaggi cruciali nelle fasi di avvio e trasferimento di impresa;
- potenziamento di tutta la filiera turistica, favorendo interventi di riqualificazione dell'offerta (strutture ricettive e servizi) e di formazione del personale impiegato.

Incremento sui territori dei servizi qualificati per l'innovazione

- finanziamento di "servizi qualificati per l'innovazione" diretti al check up aziendale e alla progettazione dell'investimento innovativo;
- promozione degli "Innovation Point" (con il supporto logistico ed operativo delle Associazioni di categoria) quali *sportelli territoriali* di consulenza e accompagnamento allo sviluppo e/o allo start up di imprese innovative in ambito industriale e terziario;
- sviluppo dei "poli di innovazione" tra il sistema delle imprese, degli enti di ricerca e delle associazioni di categoria, finalizzati, ad esempio, alla creazione di *centri di servizi specializzati* nelle attività di supporto e sviluppo di programmi e progetti di innovazione e ricerca per le micro, le piccole e medie imprese.

Aumentare l'attrattività territoriale

- Favorire l'integrazione di servizi essenziali in rete (sanità, istruzione, assistenza) sia settoriali che intersettoriali
- Aumentare la digitalizzazione dei servizi nelle aree interne, finalizzata alla "fruizione a distanza"
- Rendere "unica" l'offerta dei Centri Storici, attraverso la creazione, anche con l'utilizzo del digitale, di una "esclusiva esperienza di visita/acquisto" (legata esclusivamente a prodotti, usi e costumi del territorio)

7. TURISMO

Rapporti con le istituzioni dell'Unione Europea e dimensione interna della politica sulla migrazione (Relazione Programmatica: parte prima, capitolo 1 paragrafo 1.2 e parte seconda capitolo 2 paragrafo 2.1.1)

In relazione ai paragrafi qui considerati, il Governo sembra assumere acriticamente - e quasi considerandolo un atto già compiuto - la realizzazione e l'entrata in funzione del nuovo *European Travel Information and Authorisation System* - ETIAS.

A tale proposito si sottolinea che la posizione di Confturismo-Confcommercio sullo strumento è assolutamente critica, come per altro altrettanto critiche sono quelle di ECTAA (*l'European Council of Travel Agencies' Associations* – dove Confturismo-Confcommercio rappresenta in esclusiva l'Italia) e della stessa ETC (*European Travel Commission*). L'introduzione di una nuova procedura di ingresso in area Schengen per i cittadini provenienti da Paesi terzi non sottoposti ad obbligo di visto (procedura peraltro onerosa seppure con basso costo unitario), in un'area come l'Europa che è già vista dal mondo come una delle zone maggiormente burocratizzate e *iper* regolamentate in materia di regole di ingresso anche per i turisti, rischia solo di fare il gioco di destinazioni extra europee concorrenti e molto più facilmente accessibili. Tutto ciò a fronte di una più elevata qualità ed efficacia dei controlli che resta tutta da dimostrare.

Recepimento Direttiva UE 2015/2302 - pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati (Relazione Programmatica: parte seconda, capitolo 1, paragrafo 1.3.3)

Relativamente alla direttiva richiamata, è doveroso segnalare che la scadenza per il recepimento ci è ben presente (1 gennaio 2018) e che l'Italia risulta ultima arrivata nel processo di implementazione, che in effetti non è proprio partito per ora (almeno non coinvolgendo le rappresentanze delle Categorie interessate come invece sta avvenendo in tutti gli altri Stati Membri dell'Unione). Proprio per questo motivo abbiamo messo in programma per il 17 marzo prossimo in Confcommercio un seminario/Workshop di approfondimento sui contenuti della Direttiva e di analisi delle soluzioni in fase di adozione in tutti gli altri Paesi (la Direttiva presenta diversi punti aperti sui quali si dà al Legislatore nazionale facoltà di scelta tra più opzioni, ad esempio sull'applicazione o meno al business travel). Saranno relatori al nostro Seminario/Workshop i Segretari generali e i Legal advisor di ECTAA e di HOTREC. L'evento sarà aperto alla partecipazione, oltre che di tutte le Direzioni/Settori interni di Confcommercio ed ai tecnici delle Federazioni del Turismo, anche dei Direttori o Responsabili Turismo delle Unioni regionali Confcommercio.

Trasporto aereo (Relazione Programmatica: parte seconda, capitolo 9, paragrafo 9.5)

Di interesse particolarmente attuale per noi, in conseguenza anche dell'attiva partecipazione che stiamo garantendo al Tavolo Cina della Direzione Generale Turismo del MIBACT, è la riapertura dell'accordo bilaterale con la Cina sul numero massimo di frequenze di collegamento attivabili con l'Italia. L'attuale accordo vede esaurite le disponibilità date a vettori cinesi e invece ampiamente inutilizzate quelle dei vettori italiani (di fatto solo Alitalia). Se non si aggiorna l'accordo aumentando il numero delle frequenze operabili si rischia che i vettori cinesi continuino ad aprire collegamenti su altre destinazioni europee col rischio che flussi turistici diretti in Italia da quel Paese vengano invece catturati, almeno per parte del loro programma di viaggio, da altre mete. Ciò diventa ancora più urgente nell'imminenza – 2018 – del EU – China Tourism Year.

Politiche per il turismo (Relazione Programmatica: parte seconda, capitolo 15, paragrafo 15.2)

Bene l'ampio riferimento al PST 2017-2022 salvo che si continua, anche in questa Relazione programmatica, a giocare pericolosamente sulle parole, non capiamo se ad arte o per semplice non o per semplice non conoscenza. Nel PST 2017-2022 NON SI PARLA MAI DI "IMPRESE TURISTICHE" MA DI "IMPRESE DEL TURISMO". Questa scelta, che ci ha visto protagonisti e sentinelle costanti in fase di elaborazione del documento, deriva dal fatto che le IMPRESE TURISTICHE, peraltro difficilmente identificabili almeno in Italia dopo la falciatura di numerosi articoli del D.Lgs 23.05.2011 n° 79 operata con sentenza della Corte Costituzionale, non comprendono una serie di categorie che invece nel turismo e nella sua economia giocano un ruolo fondamentale: da quelle della Ristorazione ed intrattenimento a quelle della portualità, giusto per fare un paio di esempi. Il PST è al contrario caratterizzato da un'analisi sinergica e allargata di

tutte le componenti che creano l'economia del Settore. Il riferimento dunque alle "imprese turistiche" nella seconda parte del settimo paragrafo è pertanto non solo inaccettabile ma non rispondente al vero, visto che il PST non si esprime in quei termini.

