

## STATISTICHE EUROPEE A SUPPORTO DELLE POLITICHE

**Il Governo:**

- ✓ contribuirà all'attuazione del Programma di lavoro annuale per il 2019 della Commissione europea (Eurostat) relativo alle statistiche europee;
- ✓ contribuirà a definire il Programma statistico europeo contenuto all'interno del Programma per il mercato unico;
- ✓ continuerà nell'impegno alla adozione del regolamento che modifica il regolamento (CE) n. 862/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle statistiche comunitarie in materia di migrazione e di protezione internazionale;
- ✓ si impegnerà per la semplificazione e la razionalizzazione della normativa europea sulle statistiche sociali, sulle imprese e in materia di agricoltura continuando a partecipare costruttivamente all'adozione dei regolamenti quadro relativi ai tre settori;
- ✓ continuerà la propria azione ai fini dell'adozione del regolamento relativo all'armonizzazione del reddito nazionale lordo ai prezzi di mercato;
- ✓ si adopererà per proseguire l'aggiornamento e l'ampliamento degli indicatori resi disponibili ai fini della misurazione statistica degli Obiettivi di sviluppo sostenibile e alla relativa produzione di Indicatori di sviluppo sostenibile.

## RIFORMA DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E SEMPLIFICAZIONE

**Il Governo:**

- ✓ proseguirà nella partecipazione alle attività della rete informale EUPAN per il dialogo sociale nelle PA centrali al fine di sostenere le iniziative volte a rendere più efficienti le pubbliche amministrazioni riducendo gli oneri amministrativi e semplificando la regolamentazione;
- ✓ rafforzerà l'impegno a favore della mobilità dei pubblici dipendenti italiani verso l'Europa.

## PARTE TERZA L'ITALIA E LA DIMENSIONE ESTERNA DELL'UE

### POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA COMUNE

**Il Governo:**

- ✓ *continuerà a sostenere la politica estera e di difesa comune, orientandole in senso conforme agli interessi nazionali;*
- ✓ *promuoverà il c.d. "approccio integrato", che combina l'azione nel settore della sicurezza con l'attività di prevenzione dei conflitti;*
- ✓ *continuerà a sollecitare il sostegno degli strumenti e delle risorse della politica estera e di sicurezza comune alla ricerca di soluzioni strutturali al problema migratorio, in particolare per quanto riguarda la rotta del Mediterraneo centrale;*
- ✓ *intensificherà la collaborazione con i Paesi africani maggiormente interessati dal fenomeno migratorio, nel quadro di una strategia improntata a un approccio complessivo e orientata verso la lotta ai traffici e alle cause della migrazione con particolare riguardo al Corno d'Africa, al Sahel e al Nord Africa;*
- ✓ *sosterrà l'intensificazione delle iniziative UE rivolte al rafforzamento del Partenariato strategico con i Paesi dell'America Latina e Caraibi, con l'obiettivo di dare continuità ai rapporti con la regione, curando in modo sistematico e capillare l'attuazione dei risultati dei singoli vertici;*
- ✓ *continuerà il proprio impegno sul fronte dei diritti umani, con particolare riguardo all'attuazione del Piano d'azione per i diritti umani e la democrazia 2015-2019 e alla riflessione su un nuovo Piano d'azione UE in materia.*

### POLITICA DELLA DIFESA COMUNE

**Il Governo:**

- ✓ *nell'ambito della Politica di sicurezza e difesa comune, continuerà a sostenere le iniziative volte al rafforzamento della difesa europea, in complementarità con la NATO, con l'obiettivo di sviluppare capacità all'altezza delle esigenze di protezione del territorio e dei cittadini europei, in un contesto esterno di perdurante instabilità;*
- ✓ *sosterrà, nell'ambito delle ricadute in termini di bilancio, la proposta di istituzione dello Strumento europeo per la pace (EPF), nella considerazione che, attraverso il predetto strumento, si potranno superare le perduranti difficoltà di finanziamento delle attività militari.*

### ALLARGAMENTO DELL'UNIONE

**Il Governo:**

- ✓ *manterrà il tradizionale sostegno all'attività dell'UE a favore della trasformazione politica, economica e sociale nei Paesi candidati e potenziali candidati;*
- ✓ *assicurerà un attivo contributo all'attività dell'Unione europea a favore della trasformazione politica, economica e sociale dei Balcani Occidentali, attraverso una maggiore assistenza ed il monitoraggio dei progressi tangibili in materia di stato di diritto e riforme socioeconomiche da parte dei Paesi dell'area;*
- ✓ *continuerà a sostenere la via del dialogo e della cooperazione con la Turchia, senza tuttavia sottacere la preoccupazione per il deterioramento della situazione dei diritti fondamentali nel Paese.*

## POLITICA DI VICINATO E STRATEGIE MACROREGIONALI UE

**Il Governo:**

- ✓ *continuerà a sostenere l'azione esterna dell'UE nel quadro della Politica europea di Vicinato (PEV), contribuendo in maniera costruttiva a rendere tale azione più efficace e rispondente ai nuovi scenari geopolitici ed alle esigenze espresse dai Paesi vicini;*
- ✓ *darà particolare attenzione alla sponda sud del Mediterraneo, da cui provengono per l'Europa i principali rischi sistemici sotto il profilo politico, economico, di sicurezza e migratorio;*
- ✓ *nell'ambito delle quattro Strategie Macro-regionali dell'Unione Europea, continuerà la partecipazione alle Strategie per la Regione adriatico-ionica (EUSAIR) e per la Regione Alpina (EUSALP).*

## RAPPORTI CON I PAESI TERZI E COMMERCIO INTERNAZIONALE

**Il Governo:**

- ✓ *continuerà a svolgere un ruolo propositivo in vista di possibili ulteriori approfondimenti delle relazioni commerciali con i Paesi terzi, in modo da appianare i contrasti emersi nel 2018 rafforzando le potenziali sinergie con i principali attori coinvolti nelle maggiori sfide globali;*
- ✓ *continuerà ad assicurare la partecipazione, in ambito UE, ai negoziati relativi agli Accordi di libero scambio con Paesi terzi, nell'ottica di tutelare gli interessi difensivi ed offensivi del sistema produttivo e commerciale italiano, tra cui le indicazioni geografiche;*
- ✓ *continuerà a sostenere gli sforzi europei atti a garantire una riforma consensuale ed efficace dell'Organizzazione Mondiale per il Commercio;*
- ✓ *monitorerà lo sviluppo del dialogo commerciale bilaterale UE-USA, atto a garantire l'intensità dei flussi commerciali, scongiurando nuove misure daziarie e ponendo le basi per la potenziale eliminazione dei dazi americani in essere e delle relative misure di riequilibrio europee, attualmente in vigore.*

## COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E AIUTO UMANITARIO

**Il Governo:**

- ✓ *darà continuità alla politica per la cooperazione allo sviluppo condotta nell'ambito dell'Unione europea, anche attraverso il negoziato per il nuovo strumento di azione esterna dell'UE (Strumento per il Vicinato, lo sviluppo e la cooperazione internazionale - NDICI) facente parte del prossimo Quadro Finanziario Pluriennale (2021-2027).*
- ✓ *continuerà a dedicare specifica attenzione al 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;*
- ✓ *per quanto riguarda l'aiuto umanitario, proseguirà il dialogo con la Commissione per assicurare la piena attuazione degli impegni assunti dall'Italia al Vertice umanitario mondiale di Istanbul del maggio 2016, al fine di rendere più efficace e trasparente l'azione di soccorso umanitario.*

## IL SERVIZIO EUROPEO DI AZIONE ESTERNA

**Il Governo:**

- ✓ *proseguirà gli sforzi volti a favorire la presenza di funzionari italiani in posizioni di rilievo in Europa, anche attraverso appositi percorsi di formazione, con attenzione alle aree di interesse prioritario per la politica estera nazionale.*

### PARTE QUARTA

## COMUNICAZIONE E FORMAZIONE SULL'ATTIVITA' DELL'UNIONE EUROPEA

### L'ATTIVITA' DI COMUNICAZIONE E FORMAZIONE

**Il Governo:**

- ✓ *promuoverà una migliore conoscenza degli atti fondanti dell'UE in particolare tra i giovani, per favorire la conoscenza della partecipazione - attuale e storica - dell'Italia all'Unione europea e migliorare la consapevolezza dei diritti e doveri di cittadinanza per poter incoraggiare una partecipazione consapevole e attiva al dibattito sui valori e sul futuro dell'Europa;*
- ✓ *continuerà a sviluppare progetti che promuovono una migliore conoscenza dell'UE integrando l'utilizzo dei media tradizionali e di internet con gli eventi, i dibattiti e gli incontri sul territorio;*
- ✓ *potenzierà le sinergie già operative tra le amministrazioni, gli enti e i soggetti pubblici italiani, con gli altri Stati dell'UE e con le organizzazioni e le istituzioni UE, avviandone all'occorrenza di nuove;*
- ✓ *valorizzerà la comunicazione dei progetti cofinanziati dall'UE attraverso iniziative e campagne utili a rafforzare e migliorare il grado di conoscenza delle politiche di coesione da parte dei cittadini.*

### PARTE QUINTA

## IL COORDINAMENTO NAZIONALE DELLE POLITICHE EUROPEE

### IL COORDINAMENTO DELLA POSIZIONE NEGOZIALE DELL'ITALIA E L'ATTIVITA' DEL CIAE

**Il Governo:**

- ✓ *proseguirà l'azione indirizzata all'efficace partecipazione dell'Italia alle attività dell'Unione europea attraverso gli strumenti di coordinamento, indirizzo e impulso politico, con particolare riferimento al CIAE, sui diversi temi strategici.*

### IL COORDINAMENTO IN MATERIA DI AIUTI DI STATO

**Il Governo:**

- ✓ *rafforzerà il coordinamento al fine di rendere attuative le priorità nazionali, nell'ambito dei processi di revisione delle discipline e regolamenti in materia di aiuti di Stato in scadenza nel 2020;*
- ✓ *assicurerà il coordinamento per la corretta attuazione degli interventi pubblici finanziati anche dai fondi europei, nel rispetto delle regole in materia di aiuti di Stato.*

### PRIORITA' LEGISLATIVE PER L'ADEGUAMENTO DEL DIRITTO INTERNO AL DIRITTO UE

**Il Governo:**

- ✓ *darà priorità al puntuale esercizio delle deleghe contenute nella legge 25 ottobre 2017, n. 163 – legge di delegazione europea 2016 – 2017, nonché di quelle contenute nel disegno di legge di delegazione europea 2018, in corso di approvazione in Parlamento, e che entrerà in vigore nell'anno 2019;*
- ✓ *predisporrà e presenterà al Parlamento, ai sensi dell'articolo 29 della legge n. 234/2012, il disegno di legge di delegazione europea 2019 e il disegno di legge europea 2019, ai fini di assicurare il periodico adeguamento dell'ordinamento nazionale a quello dell'Unione europea.*

### PREVENZIONE E SOLUZIONE DELLE INFRAZIONI AL DIRITTO UE

**Il Governo:**

- ✓ *incrementerà gli sforzi per la definizione e la risoluzione delle procedure di infrazione a carico dell'Italia quale obiettivo prioritario della politica europea di Governo;*
- ✓ *rafforzerà l'impegno atto alla conclusione delle procedure attualmente pendenti ai sensi degli artt. 258 e 260 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, garantendo un corretto flusso informativo e un adeguato coinvolgimento delle Camere nella gestione delle controversie, al fine di evitare effetti finanziari negativi a carico della finanza pubblica.*

### TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI E LOTTA CONTRO LA FRODE

**Il Governo:**

- ✓ *attraverso il Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea (COLAF), promuoverà la necessaria omogeneizzazione delle azioni antifrode in tutta l'Unione, mediante la diffusione delle best practices conseguite grazie anche al peculiare know how posseduto dagli Organismi investigativi nazionali;*
- ✓ *continuerà l'impegno in tutti i consueti consessi antifrode europei al fine di rafforzare l'azione preventiva e di contrasto anche nei casi di cosiddetta "frode transnazionale".*

## PARTE PRIMA

### SVILUPPO DEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA E QUESTIONI ISTITUZIONALI

#### CAPITOLO 1

#### QUESTIONI ISTITUZIONALI

##### 1.1 Stato dell'integrazione politica europea

Il Governo intende confermare, in tutte le sedi istituzionali dell'Unione europea, il proprio impegno in favore di un'Europa che dia risposte efficaci ai bisogni concreti dei cittadini, in particolare in vista dell'avvio del nuovo ciclo istituzionale UE, nel 2019, nella convinzione che solo attraverso il rafforzamento di un solido consenso democratico intorno al progetto europeo sarà possibile costruire un'Europa più forte, più solidale e più vicina ai suoi cittadini. In quest'ottica, il Governo sarà pronto a discutere possibili iniziative di riforma dell'Unione, in particolare nell'ambito dei rimanenti appuntamenti dell'Agenda dei Leader del Presidente del Consiglio europeo Tusk (con uno sguardo specifico rivolto al Vertice di Sibiu del 9 maggio 2019), nonché alla luce delle priorità indicate dal Presidente Juncker nella Lettera di intenti e nel Programma di lavoro della Commissione per il 2019. Nell'apportare il proprio contributo attivo e consapevole al dibattito, l'Italia agirà sulla base della convinzione che qualsiasi sviluppo dell'integrazione politica europea dovrà fondarsi sul sostegno dei suoi cittadini. In quest'ottica acquisiranno un'importanza inedita le elezioni del Parlamento europeo di maggio 2019, che potranno rappresentare un'occasione di rilancio dell'azione politica dell'UE, dando a milioni di europei l'opportunità di indirizzare il corso dell'Unione per gli anni a venire. Il Governo intende procedere sulla strada del rispetto dello stato di diritto e dei valori comuni agli Stati membri, che si trovano al cuore del processo di integrazione, nel solco della storica vocazione europea di Paese fondatore e del patrimonio giuridico della Costituzione italiana.

##### 1.2 Rapporti con le Istituzioni dell'Unione Europea

Il Governo contribuirà ad ogni iniziativa che possa contribuire ad accrescere la fiducia dei cittadini nei confronti delle Istituzioni dell'Unione. In quest'ottica si muoverà l'impegno dell'Italia nel negoziato in corso sulla proposta, presentata il 13 settembre 2018 dal Presidente della Commissione Juncker, volta a riformare e semplificare l'istituto dell'Iniziativa dei cittadini europei. Si tratta di uno strumento di partecipazione democratica transnazionale attraverso il quale i cittadini possono chiedere alla Commissione di presentare proposte su specifici temi, ai fini dell'attuazione dei Trattati.

Altra iniziativa su cui è forte l'impegno italiano è il negoziato sulla proposta della Commissione europea per un Accordo inter-istituzionale su un Registro di trasparenza obbligatorio, finalizzato a stabilire norme comuni per l'interazione trasparente tra rappresentanti di interessi e ciascuna delle tre Istituzioni dell'Unione (Parlamento europeo, Consiglio e Commissione) nell'ambito del processo decisionale UE.

##### **Collaborazione con le future Presidenze di turno del Consiglio dell'Unione europea**

Il Governo considera prioritario rafforzare il coordinamento sui temi UE con i Paesi membri che eserciteranno le prossime Presidenze di turno del Consiglio. L'obiettivo è rendere più efficace la politica europea italiana, concorrendo alla fissazione delle priorità delle future Presidenze in modo che esse risultino il più possibile in linea con gli interessi del nostro Paese. Si tratta di un obiettivo di medio-lungo termine che potrà essere perseguito investendo nella collaborazione bilaterale con i

Paesi che assumeranno a breve la Presidenza di turno, a cominciare dalla Romania (gennaio-giugno 2019).

#### **Avvicendamento delle cariche istituzionali dell'Unione europea**

Il 2019 sarà segnato dall'inizio di un nuovo ciclo istituzionale e dal conseguente avvicendamento alle cariche istituzionali di vertice dell'UE, che attualmente vedono tre italiani occupare posizioni di assoluto rilievo (Antonio Tajani alla presidenza del Parlamento europeo, Federica Mogherini quale Alto Rappresentante per gli Affari esteri e la politica di sicurezza, Mario Draghi quale Presidente della BCE). In vista di tale rinnovo, il Governo è determinato a lavorare alla costruzione del più largo consenso possibile fra i partner europei a sostegno delle candidature che saranno avanzate dall'Italia. In particolare, il Governo intende assicurare che la presenza italiana ai vertici istituzionali dell'Unione sia adeguata al peso politico e demografico del nostro Paese. Con specifico riguardo alla posizione del futuro Commissario italiano, è obiettivo del Governo ambire ad un portafoglio di prioritario interesse strategico per il Paese.

#### **Nuova composizione del Parlamento europeo**

In vista del rinnovo del Parlamento europeo (PE), nel maggio 2019, il Consiglio europeo del 28-29 giugno 2018 ha approvato una decisione che stabilisce la nuova composizione del PE, in forza della quale i seggi resi vacanti in seguito al recesso del Regno Unito dall'Unione saranno parzialmente riassegnati fra gli Stati membri, con l'Italia che guadagnerà tre seggi in più, passando dagli attuali 73 a 76.

#### **Migliore regolamentazione (Better regulation)**

Nel settore della "migliore regolamentazione" il Governo proseguirà l'attività di partecipazione e condivisione istituzionale con l'azione delle istituzioni UE per garantire una legislazione europea sempre più efficace, meno onerosa per cittadini e imprese e ancora "adatta allo scopo". Rilievo strategico assumono le attività del Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolazione (REFIT) e della Piattaforma REFIT della Commissione, operativa da gennaio 2016, che rappresenta la sede di dialogo continuo con le parti interessate e i governi degli Stati membri finalizzato al riesame della legislazione europea con l'obiettivo di eliminare oneri burocratici superflui e indicare alla Commissione proposte di modifica della legislazione UE vigente. In tale sede il Governo è impegnato a far sì che la Commissione europea indirizzi il riesame della legislazione verso quei settori con alto potenziale di riduzione degli oneri burocratici e che metta in campo strumenti efficaci affinché la legislazione europea, di nuova introduzione e già vigente, realizzi gli obiettivi politici al minor costo possibile. Il Governo si adopererà perché la Commissione confermi anche per il futuro il suo impegno nella politica di miglioramento della regolamentazione, essendo attesi per il primo Semestre 2019 i risultati del bilancio sull'efficacia delle misure di *better regulation* e le proposte per la futura Commissione. Nell'ambito delle valutazioni d'impatto e delle valutazioni ex-post della Commissione, un rinnovato interesse sarà rivolto ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità anche in materia di legislazione UE in modo che il loro rispetto sia chiaramente definito e motivato nei documenti prodotti dalla Commissione a supporto delle proprie iniziative. L'obiettivo del Governo è quello di evitare, tramite l'utilizzo degli strumenti di analisi e valutazioni d'impatto, che un eventuale eccesso di regolamentazione e di oneri burocratici si traduca a livello nazionale in un indebolimento della capacità competitiva delle imprese, anche con riferimento alle esigenze di quelle di piccole e medie dimensioni. A tale scopo sarà dedicata particolare attenzione al rafforzamento dei meccanismi interni dedicati alla partecipazione alla fase ascendente dell'elaborazione delle iniziative legislative europee attraverso un uso più consapevole dello strumento delle valutazioni d'impatto nella stima preventiva degli effetti dei progetti di atti europei sull'ordinamento nazionale. Parimenti, sarà posta attenzione alla partecipazione alle valutazioni *ex post* degli effetti prodotti da normative europee in materie di rilievo per le politiche nazionali, in

applicazione delle relative disposizioni del D.P.C.M. 15 settembre 2017, n. 169. Il nuovo quadro normativo sull'analisi e la verifica dell'impatto della regolamentazione, pienamente operativo dal 2018, costituisce un nuovo stimolo per le Amministrazioni statali per migliorare l'approccio complessivo agli strumenti della "migliore regolamentazione" e il Governo intende vigilare affinché tali strumenti non costituiscano semplici adempimenti formali ma diventino concreti supporti decisionali alle iniziative legislative nazionali ed europee. Il Governo si adopererà affinché, nell'ambito delle procedure di analisi d'impatto in fase ascendente, siano rispettati i canoni di selettività e tempestività delle analisi degli effetti a livello nazionale delle proposte avanzate a livello europeo in modo da rendere più efficace la valutazione preventiva dell'incidenza sugli interessi del Paese e sulle attività dei cittadini e delle imprese. Verrà seguito, inoltre, con fattivo interesse il progetto sperimentale finalizzato a sviluppare, all'interno del Consiglio dell'Unione Europea, una propria capacità di realizzazione di analisi di impatto sugli emendamenti sostanziali, individuati di volta in volta, nel corso del procedimento legislativo UE. Il Governo ritiene che le consultazioni pubbliche avviate dalla Commissione dovrebbero avere maggiore diffusione e una durata congrua finalizzata alla più ampia partecipazione dei cittadini, vigilando al contempo sulla loro semplicità di formulazione, sulla disponibilità linguistica in italiano e sul modo in cui la Commissione tiene conto degli esiti delle singole consultazioni pubbliche effettuate. Il Governo intende portare avanti con rinnovato impegno, in linea con quanto espresso nelle Conclusioni del Consiglio Competitività del 4 dicembre 2014 e del 26 maggio 2016, l'invito alla Commissione a valutare l'introduzione, nell'ambito del Programma REFIT, di obiettivi di riduzione degli oneri nei settori più onerosi e a più alto impatto soprattutto per le piccole e medie imprese, al fine di promuovere il principio di proporzionalità degli adempimenti e andare incontro alle esigenze di tutela degli interessi pubblici. Tale misura dovrebbe essere accompagnata da meccanismi di compensazione degli oneri regolatori rinvenibili nella legislazione esistente e ritenuti non più necessari, a fronte di nuove proposte legislative che introducano nuovi oneri regolatori. Il Governo sosterrà queste proposte nelle sedi europee.

### 1.3 Bilancio dell'Unione e nuovo Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027

Il Governo ha partecipato alla preparazione del negoziato sul QFP già dal 2017, adottando alcuni documenti di posizione di cui l'Esecutivo europeo potesse tenere conto nell'elaborazione della proposta, adottata a maggio 2018. Questi contributi hanno sottolineato la necessità che il QFP si focalizzasse sulle "nuove" priorità ad alto valore aggiunto europeo: gestione dei flussi migratori, sicurezza, difesa, ricerca, completamento del mercato interno, etc., senza dimenticare alcune politiche tradizionali, quali la coesione e l'agricoltura, tese a bilanciare e permettere la realizzazione del mercato unico. Il Governo ha inoltre evidenziato la necessità di dotare il bilancio di meccanismi di flessibilità e riserve *ad hoc* che permettano di reagire con capacità ed efficienza al presentarsi di situazioni non previste, quali catastrofi naturali e crisi sociali e adattarsi con tempismo al rapido evolversi delle priorità. Per la conduzione del negoziato, il governo si avvale di un meccanismo consolidato di coordinamento interno, incentrato sul Comitato Interministeriale per gli Affari Europei, e su tavoli di coordinamento tecnico, a livello settoriale e plenario.

L'azione del Governo nel 2019 sarà anzitutto intesa a rafforzare gli aspetti positivi rinvenibili nella proposta della Commissione. Tra questi vanno senz'altro menzionati: l'ampliamento della flessibilità, in linea con quanto richiesto; l'incremento di risorse a favore della ricerca e dell'innovazione; l'introduzione di specifici strumenti dedicati al rafforzamento dell'Unione economica e monetaria; la fissazione di obiettivi ambiziosi in materia climatico-ambientale, in linea con gli impegni presi a Parigi e con l'Agenda 2030 dell'ONU; la creazione di una rubrica *ad hoc* per la gestione della dimensione nazionale del fenomeno migratorio e di una per la cooperazione in materia di sicurezza e di difesa; l'ampliamento dei fondi destinati all'azione esterna dell'Unione, con l'individuazione dell'Africa e dei Paesi del Vicinato come aree di intervento prioritarie.

Il Governo si adopererà, poi, per impedire tagli alle politiche tradizionali dell'Unione (politica di coesione economica e sociale e politica agricola comune). Tagli che rischiano di pregiudicare gli

importanti obiettivi fissati, per tali politiche, dai Trattati. Con riferimento alla coesione, l'azione del Governo punterà a ottenere una ripartizione delle risorse che privilegi i Paesi e le regioni maggiormente colpiti dalla crisi economico-finanziaria e un focus, nell'ambito della prossima programmazione dei fondi, sugli obiettivi di contrasto alla povertà e all'emarginazione sociale. Il Governo si adopererà per impedire un'ingiustificata riduzione dei fondi destinati al settore agricolo nazionale, opponendosi anche alla prosecuzione del meccanismo di cd. convergenza esterna dei pagamenti diretti agli agricoltori.

Il Governo porrà la massima attenzione su tutti gli strumenti che possono favorire le politiche di investimento sulle infrastrutture materiali e immateriali. In questa prospettiva sosterrà le misure che ampliano le risorse e le capacità operative della Banca europea degli investimenti; esplorerà la possibilità di emissione di titoli di debito comune europeo per il finanziamento di progetti strategici di investimento, in Europa e nei Paesi terzi di rilevanza strategica; appoggerà l'utilizzo di strumenti finanziari innovativi che consentano di massimizzare l'effetto leva dei contributi europei per la mobilitazione dell'investimento privato; si impegnerà per ottenere lo scomputo integrale e non condizionato della quota di cofinanziamento e degli investimenti in generale, dal calcolo dei vincoli finanziari europei; si opporrà a meccanismi e condizionalità che possono aggravare fenomeni prociclici.

Per quanto riguarda il versante delle entrate, il Governo ritiene che la perdita del contributo britannico unita alla necessità di finanziare un numero crescente di priorità e di evitare un rialzo eccessivo dei contributi nazionali, renda non più prorogabile l'introduzione di nuove risorse proprie dell'Unione. Il governo conferma, dunque, il proprio sostegno all'impianto generale della proposta della Commissione, laddove essa preveda una diminuzione del peso della risorsa calcolata sul Reddito Nazionale Lordo e condivide il principio secondo il quale le nuove risorse debbano essere in linea con le politiche dell'Unione sul rafforzamento del mercato interno e sull'ambiente. In questa prospettiva il Governo negozierà costruttivamente le proposte della Commissione sulla semplificazione della risorsa IVA e sosterrà obiettivi ambiziosi sulla risorsa "ambientale" commisurata ai quantitativi di plastica non riciclata. Esprimerà i propri dubbi sulla possibilità che una risorsa basata sulla tassazione della base imponibile comune e consolidata delle società, sebbene condivisibile in via di principio, possa trovare applicazione già nel corso del prossimo QFP; esprimerà le proprie perplessità sulle risorse basate sui proventi delle aste sui diritti di emissione. Inoltre, il governo chiederà alla Commissione di integrare le proprie proposte con ulteriori risorse proprie basate su una più equa tassazione degli operatori finanziari speculativi, delle grandi imprese digitali e di quelle responsabili di attività inquinanti a livello transfrontaliero.

Il Governo si esprimerà a favore dell'eliminazione immediata dei meccanismi collegati alla cd. correzione britannica (*rebate*), che consentono attualmente ad alcuni Stati membri di vedere artificialmente ridotti i propri contributi al bilancio.

In conclusione, la priorità del Governo è l'adozione di un QFP ambizioso, che attribuisca all'Unione risorse sufficienti ad affrontare le numerose sfide che ha di fronte, a partire dal sostegno alla crescita e alla coesione sociale, al raggiungimento degli obiettivi climatici e ambientale e allo sviluppo di una più efficace politica comune nel settore migratorio, basata sulla effettiva condivisione della responsabilità tra gli Stati membri. I tempi negoziali non possono che essere commisurati alla complessità del processo e alla necessità di trovare soluzioni efficaci e condivise.

#### 1.4 *Brexit*

Il Governo continuerà a contribuire agli sforzi per assicurare il buon esito delle prossime fasi dei negoziati sul recesso del Regno Unito dall'UE, ponendo enfasi sulle priorità nazionali in materia di recesso (piena tutela dei diritti dei cittadini UE nel Regno Unito, protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine) e di future relazioni (commercio, mobilità e sicurezza). Al contempo, insieme alla Commissione e agli altri Stati membri, l'Italia ha avviato i lavori per prepararsi ad ogni possibile esito del negoziato *Brexit*, nella consapevolezza della necessità di mantenere alta l'attenzione su tutti gli aspetti di un processo complesso e senza precedenti, da gestire in modo chiaro e ordinato nel primario interesse dei cittadini e delle imprese.

## CAPITOLO 2

### POLITICHE MACROECONOMICHE

#### 2.1 Il Governo dell'Economia e l'Unione Economica e Monetaria

Il dibattito sul futuro dell'Unione economica e monetaria è parte essenziale della tabella di marcia che porterà alla riunione dei leader a Sibiu (Romania), già convocata dal Presidente del Consiglio europeo Tusk per maggio 2019, e in occasione della quale dovranno essere prese importanti decisioni sul futuro dell'Europa.

Sul futuro dell'UEM, e più in generale dell'Unione europea, il Governo ha adottato a settembre 2018 un documento di strategia, dal titolo «Una politeia per un'Europa diversa, più forte e più equa» nel quale individua le direttrici di lungo periodo, sulle quali l'Italia si vuole muovere per rilanciare il progetto dell'Unione europea per il perseguimento degli obiettivi dei padri fondatori enunciati nell'articolo 3 del Trattato sull'Unione europea, in particolare promuovere la pace, i valori dell'Unione e il benessere dei suoi popoli. Questi obiettivi di lungo periodo vanno declinati in base al programma operativo delle istituzioni europee. A questo proposito occorre far riferimento, innanzi tutto, al programma di lavoro annuale definito dalla Commissione europea per il prossimo anno, ad esito della procedura inter-istituzionale per la definizione del programma legislativo.

Come indicato dal Presidente Juncker nel discorso sullo Stato dell'Unione del 12 settembre 2018 e formalizzato nel programma di lavoro annuale, la Commissione promuoverà l'adozione delle proposte relative alla trasformazione progressiva del meccanismo europeo di stabilità (ESM - *European Stability mechanism* - Fondo Salva Stati) in Fondo monetario europeo ed alla creazione nel bilancio dell'Unione di un'apposita linea di bilancio per la zona euro che comprenda: il supporto alle riforme strutturali, una funzione di stabilizzazione, un *backstop* per l'Unione bancaria ed uno strumento di convergenza per fornire assistenza pre-adesione agli Stati membri che si preparano per l'adozione della moneta unica. Più in generale, continuerà il dibattito sulle misure che dovranno portare all'approfondimento dell'Unione Economica e Monetaria, con particolare riferimento al completamento dell'Unione Bancaria, la riforma dell'ESM e l'istituzione di una *fiscal capacity* comune per l'Area Euro. L'Italia è determinata a giocare un ruolo critico ma anche propositivo e propulsivo riguardo all'approfondimento dell'Unione Monetaria e alle politiche dell'Unione Europea, al fine di rafforzare la crescita economica, promuovere la competitività del sistema produttivo europeo nell'economia globale, salvaguardare la stabilità dell'Euro, sostenere l'inclusione ed il progresso sociale, contribuendo anche ad una maggiore convergenza economica fra gli Stati membri. A tali principi si ispireranno le posizioni che il nostro Paese sosterrà sul completamento dell'UEM che dovrà anche contemplare un adeguato bilanciamento tra condivisione e riduzione dei rischi. Con riferimento alle politiche economiche europee l'Italia supporterà quelle orientate alla crescita e all'occupazione, concentrando le iniziative dove necessario secondo un approccio comune, anche apportando miglioramenti all'architettura istituzionale europea, con riguardo al ruolo ed ai poteri della BCE. In particolare, si sosterrà nelle sedi europee una maggiore attenzione agli investimenti pubblici per alimentare la crescita nel breve e lungo termine, agendo sulla domanda e sul potenziale di crescita. L'Italia, quindi, sarà aperta a discutere costruttivamente e a migliorare la proposta per l'istituzione di uno strumento europeo di stabilizzazione degli investimenti (EISF), iniziativa lanciata lo scorso luglio dalla Commissione europea, per fronteggiare *shock* asimmetrici che colpiscano in modo differente gli Stati membri e preservare la stabilità macroeconomica dell'Eurozona che in un'area monetaria unica non può basarsi solo sulle politiche nazionali di stabilizzazione. Stessa importanza sarà riposta rispetto alla possibile adozione di uno strumento di supporto alle riforme strutturali destinato ad aumentare la convergenza e la resilienza europea, purché ne sia assicurata la effettiva complementarità rispetto agli strumenti esistenti, in particolare i fondi di coesione. Si auspica un deciso rinnovamento delle regole fiscali alla luce delle esperienze maturate in questi anni. L'Italia si esprimerà a favore di un effettivo coordinamento delle politiche fiscali che prevedano aggiustamenti simmetrici degli squilibri macroeconomici dei paesi membri, coinvolgendo pertanto

maggiormente quelli che attualmente presentano elevati surplus di partite correnti e di bilancio. Le distorsioni degli attuali meccanismi di sorveglianza multilaterale e delle regole di bilancio andrebbero inoltre migliorate, al fine di ridurre le pressioni deflazionistiche, ancora oggi evidenti in alcuni paesi membri, e ripristinare un supporto alla crescita e all'occupazione, tramite un'adeguata incentivazione delle riforme e degli investimenti. Le regole fiscali dovranno inoltre essere calibrate dando spazio ad elementi di valutazione economica che tengano in adeguato conto le reali condizioni macroeconomiche dei paesi. Quanto a ESM, l'Italia sarà favorevole ad iniziative volte a migliorare l'efficacia degli strumenti esistenti, rendendone possibile l'utilizzo ed evitando l'attuale effetto "stigma". Si opporrà tuttavia all'affidamento a ESM di compiti di sorveglianza macroeconomica degli Stati membri che rappresenterebbero una duplicazione delle competenze già in capo alla Commissione europea. In questo contesto il Governo intende lanciare un dibattito sui poteri e le prerogative della Banca Centrale Europea, con particolare riguardo al ruolo di prestatore di ultima istanza e alla politica dei cambi. In questa prospettiva assumerà tutte le iniziative utili per dare vita ad un Gruppo di lavoro ad alto livello che esamini la rispondenza dell'architettura istituzionale europea vigente e della politica economica con gli obiettivi del trattato istitutivo.

## 2.2 "Semestre europeo": sorveglianza macroeconomica e di bilancio

Il Semestre 2018 si è formalmente concluso con l'adozione delle raccomandazioni specifiche per Paese (*Country-Specific Recommendations - CSRs*) al Consiglio ECOFIN di luglio. Il nuovo ciclo annuale di coordinamento delle politiche economiche dei Paesi membri dell'UE sarà quindi avviato con la pubblicazione del c.d. "pacchetto autunnale", che ne fissa le linee guida. Il Pacchetto comprende una pluralità di documenti tra i quali: 1) l'Analisi annuale della crescita (*Annual Growth Survey, AGS*); 2) la Relazione sul meccanismo di allerta (*Alert Mechanism Report, AMR*); 3) le raccomandazioni all'area euro; 4) una comunicazione sull'orientamento di bilancio dell'area euro; 5) il parere sui Documenti Programmatici di Bilancio dei Paesi dell'area euro e 6) il Rapporto congiunto sul mercato del lavoro (*Joint Employment Report*). In particolare con la pubblicazione dell'AMR prende avvio la procedura per gli squilibri macroeconomici (*Macroeconomic Imbalance Procedure, MIP*). La MIP è il processo di sorveglianza multilaterale istituito per contrastare i rischi di natura macroeconomica presenti nei Paesi membri e il loro potenziale impatto negativo sulle economie degli altri Paesi dell'Unione e dell'area euro. L'Italia, a causa del carattere strutturale dei propri squilibri, sarà impegnata a spiegare gli interventi intrapresi per sanare gli squilibri eccessivi in materia di debito pubblico e di bassa produttività, in un contesto di elevata disoccupazione ed elevati crediti bancari deteriorati. Inoltre, nell'ambito del rafforzamento della funzione di coordinamento del Semestre, il Governo si impegnerà affinché venga ulteriormente accresciuta nel quadro della sorveglianza l'attenzione posta sulla dimensione complessiva dell'area dell'euro, con un ruolo più forte per le raccomandazioni comuni ai Paesi dell'area. Ciò garantirà una migliore correlazione tra le esigenze di riforma a livello aggregato e le priorità di riforma dei governi nazionali. In particolare, il Governo sosterrà la necessità di indurre i Paesi dell'area euro, che registrano un surplus di parte corrente ritenuto eccessivo nell'ambito della procedura per squilibri macroeconomici, ad avviare politiche di sostegno agli investimenti e alla domanda interna per assicurare un'applicazione simmetrica della procedura MIP. Al contempo, i difetti del mercato unico - in primo luogo le profonde differenze tributarie tra Paesi membri con i loro impatti negativi sulla concorrenza - andrebbero corretti. Il Governo ritiene che vadano nella giusta direzione sia le proposte di coordinamento fiscale (*Tax coordination*) dell'imposta sulle società per preservare la base imponibile ed il gettito d'imposta, sia il contrasto a programmi fiscali aggressivi (*Aggressive Tax Planning*). Per quanto riguarda il processo complessivo di sorveglianza macroeconomica e di bilancio, gli Stati membri saranno tenuti alla presentazione, entro il 15 aprile, dei Programmi di stabilità e convergenza e dei Programmi nazionali di riforma. Le raccomandazioni ai singoli Paesi saranno approvate da parte del Consiglio europeo, tra giugno e luglio, e riguarderanno anche gli squilibri macroeconomici. Il Governo si adopererà affinché sia attribuito un peso adeguato ai «fattori rilevanti» per valutare la dinamica del debito e continuerà a promuovere il processo di

rafforzamento del coordinamento delle politiche strutturali per accrescere la resilienza delle economie nazionali, avendo riguardo alla dimensione sociale. Il Governo continuerà ad operare affinché venga migliorata la metodologia sulla base della quale la Commissione calcola le stime del prodotto potenziale e dei saldi strutturali, necessarie per la valutazione delle principali variabili di finanza pubblica, e in particolare la valutazione del rispetto del Patto di Stabilità e Crescita. Il Governo continuerà a perseguire, inoltre, una 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. Costanti progressi sono auspicabili anche nella gestione del Semestre europeo, al fine di renderne efficiente l'attuazione e migliorarne la tempistica. Al riguardo si segnala che la *governance* del Semestre europeo 2019 sarà particolarmente critica, dal momento che la tempistica sarà con ogni probabilità condizionata dalle elezioni del Parlamento europeo. Il Governo si impegnerà per promuovere ulteriormente la cooperazione e il dialogo bilaterale tra la Commissione e gli Stati membri risolvendo anticipatamente eventuali aspetti controversi di tipo fattuale e rendendo la discussione delle raccomandazioni in sede multilaterale maggiormente focalizzata su aspetti di *policy* e di rilevanza trasversale. Inoltre, malgrado la razionalizzazione delle raccomandazioni realizzata recentemente sia da valutare positivamente, il Governo ritiene che ulteriori sforzi siano necessari da parte della Commissione per definire in modo più chiaro un ordine di rilevanza e di priorità nella loro attuazione. Al riguardo sarebbe anche auspicabile operare una maggiore distinzione tra interventi di *policy* raccomandati perché funzionali alla correzione degli squilibri nell'ambito della procedura per squilibri economici e raccomandazioni che, invece, non rientrano direttamente in tale quadro. Sempre in riferimento alle raccomandazioni specifiche per Paese, l'Italia ha accolto con favore l'introduzione della valutazione pluriennale dei progressi compiuti nell'attuazione delle raccomandazioni Paese, soprattutto in relazione ai Paesi soggetti a un esame approfondito degli squilibri macroeconomici come l'Italia, e ne auspica la prosecuzione. Rispetto alla necessità di rafforzare l'attuazione delle raccomandazioni Paese, si ravvisa la potenzialità del nuovo fondo europeo a supporto delle riforme strutturali, proposto dalla Commissione europea nell'ambito delle iniziative per il nuovo QFP relativo agli anni 2021-2027. Tale strumento, noto come Programma di Supporto alle Riforme (*Reform Support Programme*), nonostante sia parte del negoziato complessivo sul nuovo QFP, è già in discussione nei Comitati della filiera ECOFIN per le materie di competenza in vista della sua concreta implementazione. In particolare, con riferimento alle riforme strutturali, si discute di come gestire lo strumento per la realizzazione delle riforme (*Reform Delivery Tool*), che sarebbe dotato di un *budget* di circa 22 miliardi sull'intero orizzonte di programmazione, da destinare al finanziamento di riforme identificate nell'ambito del Semestre europeo e da attuare in un arco temporale di tre anni. Il bilancio UE dovrebbe riuscire così a rispondere al meglio all'esigenza di promuovere e sostenere le riforme strutturali, tese a migliorare non solo la resilienza economica nazionale ma anche a produrre effetti di *spillover* positivi sugli altri Stati membri. L'implementazione di tali strumenti dovrà avvenire separatamente ma in maniera complementare ai fondi strutturali e d'investimento esistenti. A tale proposito, le proposte presentate prevedono anche la modifica di alcune disposizioni comuni per finanziare la fase pilota del nuovo strumento di bilancio per la promozione ed il sostegno delle riforme strutturali per il periodo 2018-2020. In particolare si intende offrire agli Stati membri una flessibilità supplementare nell'uso della riserva di efficacia dell'attuazione dei fondi strutturali e d'investimento europei al fine di sostenere l'attuazione delle riforme nazionali individuate attraverso il Semestre europeo. Non sono peraltro previste modifiche nel livello complessivo di spesa per i fondi strutturali e di investimento europei nell'attuale QFP. L'Italia può senz'altro appoggiare l'istituzione del fondo purché ne sia assicurata l'effettiva complementarità rispetto agli strumenti esistenti (in particolare i fondi di coesione), l'utilizzo dei fondi sia destinato ad aumentare la convergenza strutturale e la resilienza e ci sia coerenza rispetto alla natura del nuovo strumento nella definizione dei criteri allocativi.

### 2.3 Unione bancaria e servizi finanziari

In pochi anni è stato approvato in Europa un complesso di provvedimenti normativi in materia bancaria senza precedenti: il pacchetto CRD4-CRR (*“Capital Requirements Directive”* e *“Capital Requirements Regulation”* - direttiva 2013/36/UE e regolamento n. 575/2013) che con la sua imponente mole ha dato attuazione nell'ordinamento comunitario all'accordo cd Basilea 3, la direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche (direttiva 2014/59/UE); quella sugli schemi di garanzia dei depositi (direttiva 2014/49/UE); i regolamenti che hanno istituito i primi due pilastri dell'Unione bancaria, rispettivamente, il Meccanismo di vigilanza unico (regolamento UE n. 1024/2013) e il Meccanismo di risoluzione unico (regolamento UE n.806/2014); l'Accordo intergovernativo del 21 maggio 2014 sul trasferimento al Fondo di risoluzione unico delle contribuzioni raccolte a livello nazionale. A questa mole di provvedimenti si aggiungono quelli di secondo livello: sono innumerevoli gli atti delegati della Commissione previsti dai provvedimenti appena citati, così come gli standard tecnici e le linee guida emanati dalla Autorità Bancaria Europea. La revisione del quadro normativo intende ridurre la possibilità di future crisi bancarie e migliorare la resilienza delle banche, sia in caso di stress causato da perturbazioni sistemiche che da cause idiosincratich, soprattutto grazie al rafforzamento dei requisiti prudenziali e al potenziamento degli strumenti di supervisione. Non è ovviamente realizzabile un sistema normativo e di vigilanza che possa evitare del tutto le crisi bancarie. Il quadro normativo sulla gestione delle crisi mira, laddove emergano situazioni di difficoltà, a evitare liquidazioni disordinate, che amplifichino gli effetti e i costi della crisi, dotando le autorità di risoluzione di strumenti che consentano un intervento precoce ed efficace, riducendo al minimo l'impatto del dissesto sull'economia e sul sistema finanziario. Il disegno dell'Unione bancaria non è peraltro completato: il prosieguo della costruzione, e in particolare l'istituzione del terzo pilastro dell'Unione Bancaria (lo schema di garanzia dei depositi unico), è stato condizionato dalle Conclusioni dell'Ecofin di giugno 2016 a ulteriori progressi nelle misure di riduzione del rischio bancario. Sulla base delle Conclusioni dell'Ecofin, la Commissione ha infatti presentato il 23 novembre 2016 una serie di proposte normative volte a:

- rivedere le disposizioni della direttiva 2014/59/UE relative al requisito minimo di fondi propri e passività suscettibili di essere assoggettati al *bail-in (MREL)*;
- trasporre all'interno dell'ordinamento comunitario lo standard FSB relativo alla capacità complessiva di assorbimento delle perdite (*Total Loss Absorbency Capacity – TLAC*);
- armonizzare la gerarchia dei crediti in insolvenza, armonizzazione ora limitata ai depositi coperti dai sistemi di garanzia e ai depositi superiori al limite entro il quale opera detta garanzia intestati a persone fisiche e PMI;
- ridurre le opzioni e le discrezionalità nazionali nell'applicazione delle regole prudenziali;
- completare alcuni elementi del quadro regolamentare prudenziale già stabiliti o in corso di definizione a livello internazionale;
- prevedere un'armonizzazione minima dei diritti fallimentari nazionali;
- prevedere l'armonizzazione dello strumento della moratoria dei pagamenti.

L'Italia condivide che il completamento dell'Unione bancaria si debba basare sulle due dimensioni di condivisione e riduzione dei rischi, che dovrebbero procedere in parallelo rinforzandosi a vicenda ma senza condizionamenti reciproci quanto a tempi e modalità, acquisendo così credibilità di fronte ai mercati finanziari. Molto è già stato fatto a livello europeo per la riduzione dei rischi e molto è in discussione, così come molto l'Italia ha fatto a livello domestico. Molto poco è stato invece fatto sul lato condivisione dei rischi. Allo stato l'unico esempio di condivisione parziale è il meccanismo di graduale mutualizzazione delle risorse del Fondo di risoluzione unico, che arriverà a regime solo nel 2024. Deve essere ancora implementato l'accordo concluso dall'Ecofin il 18 dicembre 2013 di istituzione di un sostegno pubblico comune (*c.d. common backstop*) al Fondo di risoluzione unico. L'accordo del 2013 prevede che il *backstop* debba essere istituito entro il 2023. Dopo l'Ecofin di giugno 2016 è stato dato avvio all'inizio del 2017 ai lavori di livello tecnico. Raggiunta una convergenza politica sulla identificazione di ESM come *backstop provider*, sono ancora in discussione le procedure decisionali, la dimensione del meccanismo di supporto e se

questo possa essere utilizzato per tutte le finalità per le quali il Fondo di risoluzione unico può essere attivato, in particolare per fornire liquidità alla banca posta in risoluzione. Si prevede che entro il 2018 verranno approvati i c.d. *Terms of reference* sulla base dei quali nel 2019 inizierà il negoziato relativo alle modifiche del Trattato ESM. Il Governo ha sempre sostenuto la necessità del meccanismo di *backstop* così come la sua entrata in vigore prima del termine ultimo del 2023, considerato che proprio durante la fase iniziale, di progressiva costituzione delle risorse del Fondo di risoluzione unico, è più probabile che si verifichi una carenza di fondi. È stata raggiunta all'*Eurosummit* del giugno 2018 una convergenza fra gli Stati membri sul condizionare l'avvio del *backstop* in una data anteriore al 2024 a una valutazione dei progressi nella riduzione dei crediti deteriorati e nella costituzione del requisito di passività sottoponibili a *bail-in* (*MREL*). La valutazione dovrebbe essere di tipo qualitativo ancorché basata su dati quantitativi: sono in corso negoziati per definire la metodologia con la prospettiva di effettuare la valutazione nel 2020. Non è stato poi ancora istituito il terzo pilastro dell'Unione bancaria, il meccanismo unico di garanzia dei depositi. La proposta di regolamento della Commissione del novembre 2015, che prevede una graduale costruzione di un sistema unico di garanzia dei depositi, che porterebbe a realizzare la piena assicurazione europea a partire dal 2024, in coincidenza con la piena mutualizzazione del Fondo di risoluzione unico, è da lungo tempo in fase di stallo. L'Italia sostiene con convinzione la creazione di un sistema comune di assicurazione dei depositi (*EDIS*) che permetterebbe di realizzare una più completa mutualizzazione del rischio bancario nell'area euro e contribuirebbe ad allentare il legame fra le banche e gli Stati sovrani, garantendo a tutti i depositanti lo stesso livello e garanzia di protezione ovunque siano ubicati. L'Ecofin di giugno 2016 ha notevolmente depotenziato il negoziato, subordinandolo all'approvazione delle misure di riduzione del rischio dei sistemi bancari sopra menzionate. Le conclusioni dell'*Eurosummit* del giugno 2018 confermano questa impostazione, impegnando gli Stati membri a effettuare una valutazione dei progressi nella riduzione del rischio ad esito della quale verrebbero avviati i negoziati politici per definire la configurazione dell'*EDIS*. Sono in corso i negoziati per stabilire i rischi oggetto di valutazione e metodologia e tempi della valutazione stessa. L'Italia ha sempre sostenuto che l'approdo finale debba essere un sistema di garanzia dei depositi accentrato e pienamente mutualizzato che dovrebbe essere operativo dal 1° gennaio 2024, cioè la data in cui terminerà il periodo transitorio di costituzione delle risorse del Fondo Unico di Risoluzione e la data ultima per l'avvio del *common backstop*. Dal 1° gennaio 2024, in altre parole, tutti i pilastri dell'Unione bancaria dovrebbero essere a regime. Nel corso del 2017 le istituzioni dell'Unione europea e dell'Unione bancaria hanno sviluppato una serie di attività mirate a indagare le ragioni dell'accumulo di rilevanti volumi di crediti deteriorati (*NPLs*) nei bilanci delle banche e le possibili azioni per incentivarne il rapido smaltimento. L'Ecofin di luglio 2017 ha stilato un Piano di azione che prevede iniziative sia a livello nazionale che europeo. La Commissione ha presentato nel marzo 2018 la proposta normativa più importante tra quelle ricomprese nel piano d'azione, quella volta ad obbligare le banche a svalutare completamente i crediti deteriorati dopo un certo numero di anni dalla classificazione come *non-performing*. Il negoziato è in corso, con l'obiettivo di approvare l'orientamento generale entro il 2018. La posizione italiana pone l'accento sulla necessità di rivedere la calibrazione della misura al fine di evitare che vengano introdotti incentivi distorti per le banche (in particolare, accelerare il ricorso a procedure giudiziarie e disincentivare il ricorso a operazioni di ristrutturazione del debito) ed effetti indesiderati sull'economia reale.

A perfezionamento del quadro prudenziale e di vigilanza sistemica dell'Unione, la Commissione europea ha presentato alcune proposte regolamentari che completano o modificano aspetti della cornice normativa del regolamento (UE) n. 648/2012, sugli strumenti derivati OTC, le controparti centrali e repertori di dati sulle negoziazioni (cd. *EMIR*). In particolare, la prima delle proposte citate - sulla falsariga di quanto già previsto per le banche - prevede una specifica disciplina in tema di provvedimenti e procedure di risanamento e di risoluzione nei casi di dissesto delle controparti centrali (*CCP*). La seconda proposta prevede modifiche all'assetto generale di vigilanza delle *CCP*, sia per quelle stabilite nell'Unione che per quelle appartenenti a paesi terzi. Infine, la terza proposta riguarda emendamenti al solo regolamento *EMIR*, finalizzati al raggiungimento degli obiettivi ivi previsti in un'ottica di maggiore efficacia ed efficienza degli stessi.

La proposta di regolamento a un quadro di risanamento e risoluzione delle controparti centrali e recante modifica dei regolamenti (UE) n. 1095/2010, (UE) n. 648/2012 e (UE) 2015/2365 (*CCP Recovery and Resolution*) è volta a disciplinare i provvedimenti e le procedure di risanamento e di risoluzione necessari nei casi di dissesto delle controparti centrali (CCP). La valutazione delle modifiche proposte è complessivamente positiva per le finalità che perseguono, riconducibili al più generale intento di approntare misure di contenimento del rischio sistemico, di riduzione della frammentazione dei mercati dei capitali e di rafforzamento della stabilità finanziaria mediante l'armonizzazione degli strumenti di prevenzione delle crisi e di risoluzione delle stesse. La proposta è ferma in Consiglio dal dicembre 2017, la sua evoluzione non è al momento prevedibile.

La crescente importanza del sistema di compensazione (*c.d. clearing*) delle CCP per l'UE e le interconnessioni con il sistema finanziario nel suo complesso hanno indotto la Commissione ad intervenire sugli assetti normativi riguardanti la vigilanza delle controparti centrali presentando la proposta di regolamento che modifica il regolamento (UE) n. 1095/2010 che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati) e il regolamento (UE) n. 648/2012 per quanto riguarda le procedure e le autorità per l'autorizzazione delle controparti centrali e i requisiti per il riconoscimento delle CCP di paesi terzi (*CCP Supervision*). Il nuovo "meccanismo di vigilanza" proposto per le CCP stabilite nell'Unione, secondo la Commissione europea, introdurrebbe maggiore convergenza e coordinamento della vigilanza, migliorerebbe la procedura decisionale e riconoscerebbe il ruolo delle Banche centrali di emissione. Con riferimento alla vigilanza delle CCP di paesi terzi, la proposta è volta a superare le carenze evidenziate rispetto al sistema di vigilanza continua nonché alle difficoltà di accesso alle informazioni. La valutazione del progetto è solo parzialmente positiva limitatamente ad alcune delle finalità perseguite, quali quelle riguardanti i compiti e le responsabilità nel sistema di vigilanza delle CCP localizzate in paesi terzi, nonché quelle tese al miglioramento del grado di cooperazione e di partecipazione all'interno dei collegi. Permangono, invece, elementi di dubbio circa l'accentramento in ESMA di talune funzioni di vigilanza ora svolte in ambito nazionale e circa la costituzione al suo interno di un organo decisionale ed operativo specifico (*c.d. CCP Executive Session*) dedicato a tali compiti. È stata poi presentata la proposta di regolamento che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 per quanto riguarda l'obbligo di compensazione, la sospensione dell'obbligo di compensazione, gli obblighi di segnalazione, le tecniche di attenuazione del rischio per i contratti derivati OTC non compensati mediante controparte centrale, la registrazione e la vigilanza dei repertori di dati sulle negoziazioni e i requisiti dei repertori di dati sulle negoziazioni (*EMIR Refit*). La proposta di modifica del regolamento è finalizzata alla semplificazione delle norme ivi previste al fine di renderle più proporzionate, mantenendo al contempo tutti gli elementi fondamentali che hanno già dimostrato di concorrere al perseguimento degli obiettivi del regolamento stesso. Le principali modifiche si focalizzano sul contenimento degli oneri, in particolare per gli operatori di dimensioni minori, secondo un principio di proporzionalità e di concorrenza al rischio sistemico, nonché di accessibilità alle infrastrutture di compensazione. La valutazione della proposta è positiva per le finalità prospettate, riconducibili all'intento di modificare alcune delle misure del quadro delle previsioni di EMIR, per perseguirne con maggiore efficacia ed efficienza gli obiettivi, migliorando la proporzionalità delle norme, aumentando la trasparenza delle posizioni e delle esposizioni in derivati OTC e riducendo gli ostacoli all'accesso alla compensazione, con il vincolo generale di preservare l'obiettivo di salvaguardia della stabilità finanziaria tipico di tale regolamento. L'iniziativa legislativa in discorso può ritenersi conforme all'interesse nazionale, in quanto volta ad introdurre misure armonizzate al fine di preservare la generale stabilità dei mercati finanziari e del sistema finanziario a più livelli, sia domestico che transnazionale, riducendo al minimo, ove possibile, gli oneri di conformità per gli operatori economici interessati. Attualmente la proposta è, in sede europea, nella *c.d.* fase di trilogato tra Consiglio e Parlamento europeo.

## 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 come risposta alla crisi economica. Il piano, di durata pari a 3 anni dal suo avvio - luglio 2015 luglio 2018 - è stato completato con successo e rinnovato nella scadenza, protratta al 2020. Nella sostanza si tratta di affiancare ad investimenti europei pubblici e privati una garanzia a valere sul bilancio europeo in modo da migliorare il merito di credito del progetto di investimento e le condizioni del suo finanziamento (tassi, durata, garanzia), per avviare un processo virtuoso di rilancio degli investimenti, fortemente penalizzati dalla crisi. La garanzia protegge la BEI dai maggiori rischi e consente alla banca di finanziare progetti più rischiosi e innovativi di quanto potrebbe altrimenti. Il FEIS è un fondo di garanzia (inizialmente di 21, poi 33,5 miliardi, per  $\frac{3}{4}$  dal bilancio UE, per  $\frac{1}{4}$  dal capitale proprio a BEI) tramite il quale il Gruppo BEI (che comprende la Banca Europea per gli Investimenti - BEI e il Fondo europeo per gli Investimenti - FEI) ha effettuato operazioni addizionali e più rischiose di prestito e garanzia per oltre 20 miliardi annui nel triennio 2015-2018, attivando complessivamente 315 miliardi di investimenti sulla base di un moltiplicatore stimato 1:15. La BEI opera soprattutto con prestiti per infrastrutture, energia e ambiente; FEI è, invece, attivo con garanzie a banche commerciali e Istituti di Promozione Nazionale - la Cassa Depositi e Prestiti in Italia - a favore delle Piccole e Medie Imprese (PMI). A inizio 2018 è entrato in vigore un nuovo regolamento che prevede l'estensione del programma di investimenti, aumentandone le garanzie a 33,5 miliardi complessivi, per mobilitare 500 miliardi di investimenti pubblici e privati entro il 2020. Gli altri due pilastri del piano 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*). Per il prossimo bilancio pluriennale europeo 2017-2021, è in corso di discussione un nuovo regolamento che prevede di utilizzare lo stesso meccanismo di garanzia utilizzato dal piano Juncker. Il nuovo fondo di garanzia sarebbe però gestito dalla Commissione europea e reso accessibile, in modo diretto per un quarto del totale, agli Istituti di Promozione Nazionale e alle banche multilaterali a maggioranza europea. Il Governo è particolarmente favorevole alle misure che consentono di ampliare le possibilità di investimento e le capacità operative della BEI e, in questa prospettiva guarda con interesse al negoziato su *InvestEU*. In tale contesto intende, inoltre, esplorare in termini concreti la possibilità di emissioni di titoli di debito comune europeo specificamente volti a finanziare progetti strategici di investimento e ribadire sul tavolo negoziale la richiesta di scomputo integrale e non condizionato dal calcolo dei vincoli finanziari europei (deficit e debito) della quota di cofinanziamento nazionale dei programmi UE di investimento nonché degli investimenti in generale. Sempre nel contesto del negoziato sul QFP, il Governo sosterrà la funzione di stabilizzazione degli investimenti, sebbene ne giudichi l'entità troppo esigua e ritenga che essa debba poter agire, oltre che sugli investimenti, anche su altri stabilizzatori automatici, quali gli ammortizzatori sociali.

Per gli altri strumenti di investimento si vedano i settori di *policy* specifici: infrastrutture (CEF, FESR), capitale umano (FSE), azione esterna (investimenti nei paesi terzi), ricerca e innovazione (*Horizon, Single market programme*).