

PREMESSA

La Relazione consuntiva sulla partecipazione italiana all'Unione Europea per il 2013, che il Governo presenta alle Camere ai sensi dell'art. 13 comma 2 della legge 24 dicembre 2012, n. 234 costituisce, unitamente alla Relazione programmatica per il 2014, consegnata al Parlamento nello scorso gennaio, un documento di primario rilievo nel quadro del rapporto tra Esecutivo e Legislativo sui temi europei.

La Relazione intende dare conto delle attività che, a partire dallo scorso aprile, il Governo ha svolto nei vari ambiti del processo di integrazione europea.

Nel 2013 hanno avuto luogo negoziati di cruciale rilevanza sistemica per il futuro dell'Unione Europea: dalla definizione del quadro finanziario pluriennale 2014-2020 alla graduale attuazione delle misure di consolidamento dell'unione economica e monetaria (con particolare riferimento all'unione bancaria) fino all'apertura di nuovi cantieri strategici e normativi come l'Agenda digitale e le misure per la crescita e l'occupazione.

Al fine di agevolare la consultazione, si è ritenuto di mantenere per la Relazione consuntiva il medesimo impianto espositivo adottato per la Relazione programmatica. Il documento è quindi articolato in tre capitoli: il primo tratta le questioni istituzionali ed economico-monetarie; il secondo illustra le singole politiche settoriali dell'Unione; il terzo trae un bilancio dagli adempimenti italiani nel quadro della partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europea, con particolare riferimento all'attuazione della normativa europea nel nostro Paese ed alle procedure di infrazione.

In tale ultimo capitolo, si dà altresì conto delle modalità di partecipazione delle regioni, delle province autonome e degli enti locali alle attività dell'Unione sia nella fasce ascendente che in quella discendente.

La Relazione è stata elaborata grazie al contributo dei Nuclei di valutazione costituiti all'interno di ciascuna amministrazione statale, ai sensi dell'art. 20 della succitata legge 234/2012.

Si segnala, infine, che nell'ambito delle varie sezioni del documento sono stati indicati i seguiti dati da ciascuna amministrazione agli atti di indirizzo formulati dalle Camere su specifici atti ed iniziative dell'Unione Europea.

Le valutazioni parlamentari rappresenteranno una primaria fonte di stimolo per migliorare le future edizioni della presente relazione.

PAGINA BIANCA

PARTE I

SVILUPPI DEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA NEL QUADRO ISTITUZIONALE E PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA NEL 2013

1. QUADRO ISTITUZIONALE

Il 2013 ha visto l'Irlanda e la Lituania alla guida del Consiglio UE. Le attività volte ad assicurare la stabilità dell'economia dell'Unione Europea e a incoraggiare la crescita e l'occupazione sono state al centro dei rispettivi programmi di lavoro con risultati che consentiranno all'Unione di affrontare con maggiore efficacia le conseguenze della crisi economica e finanziaria, nonché rilanciare la crescita e l'occupazione.

Inoltre in vista delle elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo (22-25 maggio 2014), ha assunto particolare rilevanza il negoziato sulla proposta di regolamento sullo statuto ed il finanziamento dei partiti politici e delle fondazioni politiche europee, quale contributo per un rinnovamento della *governance* delle Istituzioni UE e, in prospettiva, per la creazione di uno 'spazio politico europeo'.

1.1 I semestri di Presidenza del 2013: Irlanda e Lituania

La Presidenza irlandese del Consiglio dell'Unione Europea (gennaio-giugno 2013) ha condotto un programma focalizzato sugli **obiettivi prioritari della stabilità, della crescita e dell'occupazione**. Ha intensificato l'impulso politico del Consiglio Europeo per la rapida adozione degli atti legislativi prioritari per il rilancio della crescita e l'occupazione e ha realizzato progressi concreti nei negoziati sugli atti legislativi attuativi del Quadro finanziario pluriennale, in maniera tale da consentire la loro entrata in vigore il 1° gennaio 2014.

Gli interventi sono stati finalizzati a ridare slancio alla competitività dell'economia europea tramite il migliore funzionamento del **mercato interno** (riforma degli appalti pubblici, riconoscimento delle qualifiche professionali, semplificazione della contabilità delle imprese).

Nel **settore ambientale**, si registrano alcuni importanti risultati per quanto riguarda il Settimo programma d'azione ambientale, la direttiva 'pile e accumulatori', la direttiva sulla politica delle acque, il regolamento sul riciclaggio delle navi, la decisione ETS/Aviazione (cosiddetta 'decisione *stop the clock*').

Il **settore sociale** ha registrato significativi progressi su alcuni fronti, mentre su altre importanti iniziative quale l'orientamento generale sul Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione, è riuscita a conseguire un orientamento generale, quale quello sul quale perdurava da tempo una forte minoranza di blocco. Anche per quanto riguarda la direttiva relativa all'acquisizione e conservazione dei diritti a pensione complementare, il Consiglio è riuscito a definire una posizione unitaria.

Nel **settore dei trasporti, telecomunicazioni ed energia**, si è quasi giunti a un accordo in prima lettura sullo strumento finanziario per i grandi collegamenti infrastrutturali (*Connecting europe facility*), riguardante tutti e tre i settori.

Il semestre di Presidenza lituana dell'UE (giugno-dicembre 2013) si è mosso soprattutto nell'ambito dell'azione di contrasto agli effetti della crisi economica e finanziaria e nelle relazioni con i Paesi del Partenariato Orientale.

La Presidenza lituana si è concentrata principalmente sulla **conclusione del Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020** e dei principali provvedimenti ad esso collegati (*Horizon 2020, COSME, Youth employment initiative*) che consentiranno all'Unione Europea di affrontare con maggiore efficacia le conseguenze della crisi economica e finanziaria per rilanciare la crescita e l'occupazione, soprattutto giovanile e sui progressi conseguiti nella realizzazione di un'autentica Unione bancaria, nel più ampio contesto del rafforzamento della *governance* dell'Unione Economica e Monetaria, con la positiva conclusione del negoziato sul **Meccanismo di supervisione bancaria** e sullo **Schema di garanzia per i depositi bancari** (che consentirà di tutelare il risparmio dei cittadini europei fino a 100.000 euro).

Un accento particolare è stato posto sulla proiezione esterna dell'Unione, sottolineando in particolare il successo del Vertice di Vilnius con i Paesi del Partenariato orientale e la parafatura degli Accordi di associazione con Georgia e Moldova. Il parziale fallimento del Vertice sul partenariato orientale ha segnato il momento iniziale dell'acuirsi della crisi ucraina.

1.2 Proposta di regolamento sui partiti politici europei

Nel corso del 2013, è proseguito il negoziato a livello di Gruppo Affari Generali del Consiglio UE relativo alla proposta di regolamento sullo statuto ed il finanziamento dei partiti politici e delle fondazioni politiche europee. La proposta di regolamento conferisce 'personalità giuridica europea' ai partiti e alle fondazioni politiche europee, nella prospettiva della formazione di un vero 'spazio politico europeo' permettendo loro di accedere al finanziamento pubblico a carico del bilancio UE. Nel corso del negoziato in Consiglio UE, sono tuttavia emerse alcune criticità concernenti in particolare: a) l'affidamento ad un'autorità monocratica indipendente (e non più al Parlamento europeo come previsto dal vigente regolamento (CE) n. 2003/2004 e nella originaria proposta

della Commissione) del meccanismo di registrazione e de-registrazione dei partiti politici europei necessario per garantire l'accesso al finanziamento pubblico a carico del bilancio UE; b) la natura della 'personalità giuridica europea' attribuita ai partiti politici europei. Il testo è stato pertanto oggetto di numerosi interventi correttivi e proposte di emendamento. Da parte italiana, in ottemperanza alla risoluzione n. 93 della 14^a Commissione della Camera dei Deputati, si è mantenuta una posizione negoziale ispirata alla consapevolezza dell'importanza del provvedimento per rafforzare le radici democratiche del processo legislativo europeo attraverso i partiti politici europei; allo stesso tempo, proprio sulla base di tali considerazioni, sono state avanzate perplessità circa le attribuzioni dell'autorità monocratica indipendente e circa la scarsa incisività delle disposizioni relative al riconoscimento di una 'personalità giuridica europea' rispetto all'ambizione di assicurare piena mobilità dei partiti politici europei attraverso tutti gli Stati membri dell'UE concorrendo così alla formazione di un autentico 'spazio politico europeo'.

2. POLITICHE MACROECONOMICHE

2.1 Il governo dell'economia

Il perdurare – sia pure in forma attenuata rispetto al 2012 – delle difficoltà economiche dell'area dell'euro ha richiesto di intensificare gli sforzi per il coordinamento e la sorveglianza delle politiche macroeconomiche e di bilancio degli Stati membri. In questo contesto, si è contribuito attivamente alla definizione del quadro di riferimento per un rafforzamento della *governance* economica europea.

In un generale contesto di riduzione delle tensioni sui debiti sovrani, il Consiglio ECOFIN ha confermato il sostegno finanziario nei confronti di Grecia, Spagna, Portogallo e Irlanda. Inoltre, il 25 marzo 2013, l'Eurogruppo ha concluso i negoziati con Cipro autorizzando un nuovo programma di assistenza finanziaria di circa 10 miliardi (metà dei quali già erogati nel 2013). All'Irlanda e al Portogallo, nel mese di maggio 2013, è invece stato accordato un adeguamento delle scadenze dei prestiti al fine di alleggerire i profili temporali dei rimborsi. Nel corso del 2013, in base ai pareri positivi espressi dalle autorità competenti (Commissione, Banca centrale europea – BCE, Fondo monetario internazionale – FMI) sullo stato di completamento delle riforme fiscali e strutturali, sono proseguiti gli esborsi finanziari a favore dei Paesi sottoposti a programma di assistenza finanziaria (ad eccezione della Spagna, i cui prestiti erano già stati completati). Alla fine dell'anno si è conclusa con successo l'ultima revisione del programma irlandese, che sta volgendo al termine con successo.

Nella prospettiva di un ulteriore rafforzamento della *governance*, il 20 marzo 2013, la Commissione ha pubblicato due comunicazioni, dal titolo 'Verso un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita. Strumento di Convergenza e Competitività' e 'Verso un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita. Coordinamento ex-ante delle maggiori riforme di politica economica'. Le due comunicazioni si inseriscono nell'ambito del processo di rafforzamento dell'Unione economica e monetaria (UEM), così come delineato dal *Blueprint for a deep and genuine EMU*, pubblicato dalla Commissione nel novembre del 2012 e dal rapporto dei quattro Presidenti 'Towards a genuine EMU', presentato al Consiglio Europeo del dicembre del 2012. In materia di rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, il Consiglio Europeo di ottobre 2013 si è soffermato su tematiche essenziali per il funzionamento dell'area dell'euro e per massimizzare gli effetti di *spillover* positivi di politiche coordinate. Il successivo Consiglio Europeo di dicembre 2013 ha fissato per l'ottobre del 2014 il termine per la definizione delle caratteristiche di accordi per la competitività e la crescita, volti a facilitare e sostenere la qualità e la tempistica delle riforme strutturali negli Stati membri in settori fondamentali per la crescita, la competitività e l'occupazione e cruciali per il corretto funzionamento dell'UEM nel suo complesso. Il sistema, che prevede meccanismi di incentivazione finanziaria a beneficio degli Stati membri impegnati in accordi contrattuali, si inserisce nell'ambito delle procedure del 'Semestre europeo' ed è aperto agli Stati membri che non appartengono all'area dell'euro. I possibili ambiti di intervento potranno riguardare il mercato del lavoro e dei prodotti, l'efficienza del settore pubblico, la ricerca e l'innovazione, l'istruzione e la formazione professionale, l'occupazione e l'inclusione sociale.

Il Consiglio ha, infine, esaminato la possibilità di applicare flessibilità nell'ambito dei vincoli di bilancio in riferimento alla realizzazione di investimenti produttivi. Il Commissario Rehn ha inviato al Consiglio il 3 luglio 2013 una lettera contenente i principi del meccanismo, meglio definiti nei mesi successivi, il quale prevede la possibilità di deviazioni temporanee dal percorso verso gli obiettivi di medio termine per il cofinanziamento di spese in conto capitale aggiuntive e con elevato potenziale di crescita in progetti co-finanziati dall'UE nell'ambito di determinati programmi. La sua applicazione è limitata ai Paesi con una crescita molto inferiore a quella potenziale, non soggetti a procedure per disavanzo eccessivo e che quindi rispettino sia gli obiettivi di riduzione del debito sia quelli di contenimento del disavanzo entro il 3 per cento del PIL.

2.2 Il 'Semestre europeo'

2.2.1 Il 'Semestre europeo' 2013 e le misure di *governance* dell'UEM

Il Consiglio ECOFIN ha svolto un ruolo importante nell'ambito del 'Semestre europeo', che rappresenta l'asse portante della nuova *governance* economica

volta ad assicurare un maggior coordinamento delle politiche che favorisca crescita sostenibile e occupazione.

Il 'Semestre europeo', iniziato con la presentazione, da parte della Commissione, dell'analisi annuale della crescita (*Annual growth survey – AGS*) e proseguito con la presentazione dei Programmi di stabilità e di convergenza e dei Programmi nazionali di riforma, si è concluso nel mese di luglio 2013 con l'adozione delle raccomandazioni del Consiglio a ciascuno Stato membro e relative all'area dell'euro nel complesso, e di quelle relative ai Paesi sotto procedura per disavanzo eccessivo. Tra questi ultimi non figura più l'Italia, in quanto il Consiglio ha deliberato sulla chiusura della procedura dopo che il disavanzo notificato a EUROSTAT per il 2012 è stato pari al 3 per cento del PIL, e lo stesso valore è stato previsto dalla Commissione per il 2013.

Oltre a quella dell'Italia, il Consiglio ha chiuso le procedure per disavanzi eccessivi di Lettonia, Lituania, Ungheria e Romania e ha accordato un'estensione dei termini per il rientro al di sotto della soglia del 3 per cento a Spagna, Francia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo e Slovenia; inoltre, è stata riaperta la procedura per disavanzo eccessivo nei confronti di Malta.

Sempre nell'ambito della nuova *governance* economica, il Consiglio ha accolto e discusso le relazioni sul meccanismo di allerta della Commissione, nell'ambito della procedura per l'identificazione degli squilibri macroeconomici eccessivi. Il Consiglio ha riconosciuto che diversi Paesi, e in particolare Spagna e Slovenia, devono affrontare grandi sfide per correggere i propri squilibri macroeconomici; ha espresso apprezzamento per i generali progressi nell'attuazione delle riforme strutturali attuate, che consentono di accrescere la competitività e contribuiscono a un riequilibrio nell'UE e nell'area dell'euro.

La Commissione ha espresso nei confronti del Programma nazionale di riforma (PNR) italiano un giudizio positivo, che si è riflesso nelle raccomandazioni adottate dal Consiglio del 21 giugno. Le raccomandazioni hanno riguardato l'impegno di aggiustamento strutturale, la promozione dell'efficienza della pubblica amministrazione, il miglioramento del settore bancario, le riforme del mercato del lavoro, il sistema tributario, l'apertura del mercato dei servizi.

Nell'ambito del Comitato di politica economica, le Conclusioni hanno riconosciuto l'impegno per il consolidamento delle finanze pubbliche e le riforme strutturali. Si è ribadita l'importanza di una strategia di consolidamento differenziata e *growth-friendly* e viene evidenziata l'importanza di ripristinare al più presto condizioni normali di credito, in particolare per le piccole e medie imprese (PMI). In questo contesto l'Italia è intervenuta per proporre modifiche di *drafting* insistendo in particolare per l'inserimento di un passaggio sulla necessità di inquadrare il rafforzamento dell'UEM in un contesto di *deeper integration and reinforced solidarity*. Particolarmente dibattuta è stata la questione dei surplus delle partite correnti nella bilancia dei pagamenti, basata su un apposito *paper* della Commissione; vari Paesi sono intervenuti sulla questione (Francia, Spagna,

Regno Unito, Italia) per sollecitare equità di trattamento contro i tentativi di alcuni Paesi in surplus di diluire le indicazioni di *policy* derivate dall'analisi.

Nel maggio del 2013 si è, inoltre, giunti all'approvazione definitiva e all'entrata in vigore del cosiddetto *'two-pack'*, costituito da due regolamenti, uno per il monitoraggio rafforzato e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio negli Stati membri dell'area dell'euro (regolamento (UE) n. 472/13) e uno per la sorveglianza rafforzata degli Stati membri dell'area dell'euro colpiti o minacciati da instabilità finanziaria o che richiedono assistenza finanziaria (regolamento (UE) n. 473/13). Il Consiglio di luglio ha, in seguito, approvato il relativo codice di condotta e una Comunicazione su un quadro comune per la redazione dei *draft budgetary plans* e dei *debt issuance reports*.

Pertanto, per la prima volta in autunno si è svolta la nuova procedura di sorveglianza coordinata, con l'esame delle proposte di leggi nazionali di bilancio presentate alla Commissione europea entro il 15 ottobre. La Commissione ha concluso che nessun Paese si è trovato in condizione di serie violazioni dei vincoli del Patto di stabilità e crescita, per cui non è stata richiesta alcuna revisione delle proposte di leggi di bilancio presentate. L'Eurogruppo, nella discussione delle opinioni della Commissione nel corso del mese di novembre, ne ha condiviso i giudizi, invitando gli Stati membri ad assumere tutte le misure necessarie ad assicurare che i bilanci del 2014 fossero pienamente coerenti con le disposizioni del Patto di stabilità dettagliate nelle raccomandazioni.

Il Consiglio ha, infine, approvato l'adozione dell'euro da parte della Lettonia a partire dal 1° gennaio 2014.

Complessivamente, gli Stati membri hanno riconosciuto che sono stati compiuti notevoli passi avanti nel funzionamento dell'esercizio del *'Semestre europeo'* ed evidenziato che alcune criticità permangono su alcuni aspetti: i) la tempistica troppo serrata (Italia, Regno Unito, Repubblica Ceca, Malta, Polonia); ii) la ripartizione delle competenze tra Comitati, sulla base dell'osservazione che il Comitato che si occupa delle valutazioni dovrebbe essere incaricato di formulare anche le raccomandazioni (Italia, Belgio, Regno Unito); iii) l'attuazione della sorveglianza multilaterale, nel senso che ai Paesi dovrebbe essere concesso più tempo per l'analisi, anche con riguardo al contenuto delle *in-depth analyses* che sono alla base delle raccomandazioni formulate sotto la *Macroeconomic imbalance procedure* – MIP (Italia, Regno Unito, Danimarca, Finlandia, Germania, Spagna, Portogallo). È stato inoltre osservato (Francia) che la stessa MIP sta ampliando sempre di più il suo margine di applicazione, a discapito della qualità e della puntualità delle raccomandazioni. Queste ultime, inoltre, sono state riconosciute talvolta eccessivamente prescrittive (Irlanda, Repubblica Ceca), mentre si è osservato che la Commissione dovrebbe piuttosto valutare i progressi fatti dai Paesi nel perseguimento di obiettivi di ampio respiro (Svezia). La Commissione europea ha riconosciuto come effettivamente la tempistica prevista sia piuttosto impegnativa e ha anche ricordato la necessità che il *Preventive arm* sia ottimamente integrato all'interno del *'Semestre europeo'*.

Nell'ambito della suddetta procedura MIP – in particolare delle *Country-specific recommendations* (CSRs) – nel giugno 2013 la Commissione ha presentato un quadro di sintesi che ha evidenziato i progressi nel rientro degli squilibri macroeconomici, nella flessibilità del mercato del lavoro e nel risanamento dei bilanci pubblici.

Per l'Italia le CSRs 2013 sono state sei e hanno riguardato sostanzialmente temi già evidenziati nel 2012: 1) finanza pubblica; 2) pubblica amministrazione e ordinamento giudiziario; 3) sistema bancario e mercato dei capitali; 4) istruzione, mercato del lavoro e *welfare*; 5) fiscalità; 6) concorrenza e industrie di rete.

L'approfondimento su base bilaterale con il *desk* Italia aveva consentito di raggiungere un accordo di massima sulla maggior parte dei punti contestati in occasione dell'esame dell'Italia (6 giugno 2013) che però sono risultati non accettabili per il Segretariato generale che ha respinto i testi di compromesso precedentemente avallati. Tuttavia, è stato possibile ottenere un esito soddisfacente sulla maggior parte delle proposte di emendamento, anche ricorrendo al voto a maggioranza qualificata nei casi più controversi. Per l'Italia il giudizio è stato nel complesso positivo con il riconoscimento dei progressi nel campo delle riforme, del processo di consolidamento e il ritorno della fiducia degli investitori, in un quadro ancora complicato da significativi problemi strutturali (debito, crescita, settore finanziario). Sono stati richiesti chiarimenti sulla capacità di attuazione delle riforme adottate anche alla luce dell'evoluzione del quadro politico.

2.2.2 L'avvio del 'Semestre europeo' 2014

Nel corso del 2013 gli Stati membri sono stati invitati a commentare l'AGS 2014 che introduce il quarto 'Semestre europeo' per il coordinamento delle politiche economiche. Al riguardo, la Commissione ritiene di mantenere le stesse priorità di medio termine dei due anni precedenti: 1) risanare il bilancio in modo *growth-friendly*; 2) ripristinare l'erogazione di prestiti; 3) promuovere la crescita e la competitività; 4) lottare contro la disoccupazione; 5) modernizzare la pubblica amministrazione. L'analisi individua anche tre aree di approfondimento del 'Semestre europeo': 1) rafforzamento della nuova *governance* UE; 2) coordinamento ex ante delle riforme, in particolare su temi relativi a produttività e competitività; 3) migliore attuazione delle CSRs. Gli Stati membri hanno espresso una sostanziale approvazione del documento, osservando che altri temi meritevoli di attenzione sono: l'unione bancaria e il mercato unico (Italia e Danimarca), l'inflazione (Francia), il consolidamento fiscale (Germania), le *network industries* (Spagna), le politiche attive del lavoro (Italia).

Alert mechanism report 2014

Gli Stati membri sono stati invitati, nel novembre 2013, a commentare l'*Alert mechanism report* (AMR) 2014, che dà inizio al ciclo annuale della procedura per squilibri macroeconomici e contiene un'analisi delle economie UE basata su un insieme di indicatori della competitività interna ed esterna. Relativamente all'Italia, l'AMR segnala l'elevato debito pubblico e la performance estera negativa misurata dalla perdita di quote di mercato. L'Italia, unitamente ad altri Stati membri, ha contestato la validità di quest'ultimo indicatore poiché è poco significativo in tutti i Paesi UE. La BCE ha osservato che la Spagna e la Slovenia, per le quali permangono ancora squilibri eccessivi, dovrebbero essere sottoposte alla *Excessive imbalance procedure* e ha criticato l'attenzione rivolta ai surplus in Germania e Lussemburgo, poiché non vi sarebbero elementi per affermare che possano influenzare gli equilibri in ambito UE. La BCE ha criticato l'inserimento nello *scoreboard* degli indicatori sociali, poiché al riguardo la maggior parte degli Stati membri si era espressa negativamente in sede ECOFIN. Un'altra novità dell'AMR 2014 consiste nel presentare i dati sul debito privato in forma consolidata. Al riguardo, l'Italia ha contestato la metodologia di calcolo delle soglie per il debito privato effettuata sulla base di un *dataset* con molti dati mancanti e per questo poco affidabili. Al riguardo, l'Italia propone di calcolare le soglie utilizzando la serie di dati dal 2000 al 2007, poiché completa, e non quella dal 1995 al 2000. Infine, la scelta di analizzare gli effetti del surplus nella bilancia dei pagamenti di Germania e Lussemburgo è stata avversata dai due Paesi, soprattutto dalla Germania che teme interventi che possano minare la propria competitività, mentre è stata apprezzata dagli altri Stati membri (tra gli altri Francia, Italia, Spagna, Svezia).

2.3 Unione bancaria e servizi finanziari**2.3.1 Unione bancaria**

Gran parte dell'attività del 2013 in questo settore è stata dedicata ai processi normativi comunitari volti a realizzare il fondamentale progetto dell'Unione bancaria.

Meccanismo unico di supervisione

Il Consiglio ECOFIN nel dicembre 2012 aveva raggiunto l'accordo sulla proposta di regolamento concernente l'istituzione del meccanismo unico di supervisione (*Single supervisory mechanism* – SSM) e l'assegnazione alla BCE di compiti di vigilanza prudenziale sulle banche almeno degli Stati membri dell'area dell'euro (regolamento SSM) e sulla proposta di regolamento recante le conseguenti modifiche ai meccanismi di voto dell'Autorità bancaria europea – EBA (regolamento EBA).

Nel corso del 2013 è stato completato il trilogico relativo a tali proposte (sebbene la proposta di regolamento SSM, in considerazione della peculiare base giuridica, non prevedesse la partecipazione del Parlamento europeo, si è comunque svolta una fase di valutazione congiunta con quest'ultimo).

Le due discipline sono state definitivamente approvate nel settembre 2013 (rispettivamente regolamento (UE) n. 1024/2013 del 15 ottobre 2013 e regolamento (UE) n. 1022/2013 del 22 ottobre 2013).

Meccanismo unico di risoluzione

La Commissione ha presentato il 10 luglio 2013 la proposta di regolamento sul Meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie (SRM), che si affianca alla legislazione sul suddetto SSM, prevedendo l'istituzione di un Meccanismo e di un fondo unici di risoluzione a livello accentrato.

Il serrato e complesso negoziato ha portato all'accordo sull'orientamento generale in seno al Consiglio ECOFIN del 18 dicembre 2013. In ragione delle resistenze dei Paesi nordici, l'accordo raggiunto prevede che il regolamento sia accompagnato, e sostanzialmente subordinato, da un accordo intergovernativo che dovrebbe regolare il trasferimento delle contribuzioni dal livello nazionale al fondo unico di risoluzione prevedendo una graduale mutualizzazione delle risorse in un orizzonte temporale. Entro lo stesso orizzonte, l'ECOFIN si è impegnato a negoziare anche la costituzione di un sistema di *backstop* pubblico.

Pacchetto 'Capital requirements directive' (CRD IV/CRR)

Si è concluso il negoziato sulle proposte di direttiva e regolamento in materia di requisiti patrimoniali di banche e imprese di investimento (il *general approach* era stato approvato dall'ECOFIN del 15 maggio 2012).

L'approvazione, nel giugno 2013, della direttiva 2013/36/UE e del collegato regolamento n. 575/2013/UE rappresenta un tassello fondamentale per l'operatività del SSM che sarà avviato nell'ottobre 2014, dato che, superando le preesistenti normative nazionali, mette la BCE, in qualità di supervisore unico, in condizione di applicare gli stessi strumenti di vigilanza a tutte le banche dell'area dell'euro sottoposte al suo controllo.

La CRD IV/CRR costituisce la legislazione di base sull'armonizzazione delle norme di vigilanza nel settore bancario: essa si compone di una direttiva e di un regolamento di massima armonizzazione, che realizza il cosiddetto '*single rulebook*' nel mercato interno per il settore bancario; con il complesso di norme legislative (si tratta di quasi 700 articoli per circa 1.500 pagine di norme di grande dettaglio), vengono trasposti nell'UE gli Accordi di Basilea III, approvati dal Comitato di Basilea a dicembre del 2010 in risposta alla crisi finanziaria. La legislazione deve essere già applicata dal 1° gennaio 2014; per diversi strumenti

di controllo microprudenziale è prevista una graduale entrata in vigore, fino al 2018, come stabilito dal Comitato di Basilea.

Direttiva sul risanamento e la risoluzione delle crisi bancarie

Nel corso del 2013 si è assicurata la partecipazione al negoziato, e successivamente, alla fase di trilogia concernente la proposta di direttiva sul risanamento e la risoluzione delle crisi bancarie (*Bank Recovery and Resolution Directive – BRRD*). La direttiva è volta ad armonizzare le procedure di prevenzione e risoluzione delle crisi, dotando dei necessari strumenti le autorità di vigilanza; essa prevede, nell'ambito del trattamento delle crisi dei gruppi *cross-border*, la definizione di un quadro di coordinamento tra le diverse autorità nazionali potenzialmente coinvolte nel fronteggiare la situazione di crisi di tali gruppi, nel cui ambito l'EBA si vede attribuiti ampi poteri volti ad agevolare l'assunzione di decisioni congiunte, attivando, se necessario, poteri di risoluzione delle controversie.

La direttiva è stata approvata nel dicembre 2013 dopo un negoziato durato più di un anno. Il testo finale prevede l'entrata in vigore delle disposizioni nazionali di trasposizione attinenti allo strumento del *bail-in* il 1° gennaio 2016.

Direttiva che modifica la direttiva 94/19/CE in materia di costituzione dei sistemi di garanzia dei depositi bancari – Deposit Guarantee Scheme (DGS)

Nel corso del 2013 si è assicurata la partecipazione al trilogia concernente la proposta, presentata nel luglio 2010, di ulteriore modifica della direttiva 94/19 in materia di costituzione dei sistemi di garanzia dei depositi bancari.

Il testo approvato nel dicembre 2013, in particolare, assicura l'armonizzazione massima quanto al limite massimo indennizzabile (pari a 100.000 euro) e incide sul meccanismo di finanziamento dei DGS, prevedendo che questi devono poter disporre ex ante dello 0,8 per cento dei depositi ammissibili dopo un periodo di transizione di 10 anni ('livello target').

2.3.2 Regolazione dei mercati finanziari

Revisione della direttiva 2004/39/EC (Market in Financial Instruments Directive – MiFID)

Il negoziato sui testi normativi relativi alla proposta di direttiva per modificare la vigente MiFID e alla proposta di regolamento (MiFIR) che emenda, fra l'altro, il regolamento (UE) n. 648/2012 (*European market infrastructures regulation – EMIR*), proseguito nel 2013, è in una fase avanzata del trilogia che potrebbe terminare già nei primi mesi del 2014, per giungere alla pubblicazione dei testi normativi alla fine del primo semestre dell'anno.

Revisione della direttiva 2003/6/EC (codiddetta Market abuse)

Riguardo alla proposta di regolamento in materia di abusi di mercato (*Market abuse regulation* – MAR), che andrà a sostituire la disciplina contenuta nella direttiva 2003/6, si è partecipato nel corso del primo semestre alla fase di trilogia, che si è conclusa con l'accordo generale sul testo, salvo il necessario allineamento dei riferimenti tecnici alla normativa MIFID-MIFIR, attualmente in corso di revisione.

Revisione della direttiva 2009/65/CE (Undertakings for Collective Investment in Transferable Securities – UCITS IV) rispetto alle funzioni di depositario, le politiche retributive e le sanzioni

La direttiva 85/611/CEE ha ampiamente contribuito allo sviluppo e al successo del settore europeo dei fondi di investimento armonizzati (cosiddetti OICVM o UCITS). Nonostante i miglioramenti introdotti dalla sua sostituzione, avvenuta con la direttiva 2009/65, la nuova proposta della Commissione è finalizzata a prendere atto dell'evoluzione dei mercati, degli aspetti e delle esigenze di vigilanza, nonché necessarie modifiche per affrontare, in particolare, l'armonizzazione tra le normative nazionali in materia di funzioni e responsabilità del depositario, di politica retributiva e di sanzioni. Il Ministero dell'Economia e delle finanze ha fattivamente partecipato al negoziato che, nel corso del secondo semestre, è pervenuto all'adozione di un testo finale del Consiglio (cosiddetto *general approach*). Il negoziato entrerà nella fase di trilogia all'inizio del 2014.

Proposta di un regolamento per i Depositari Centrali di Titoli (CSD)

Nel 2013 è proseguito il negoziato sulla proposta di regolamento sui Depositari Centrali di Titoli (CSD), attualmente entità non regolamentate a livello UE ma sempre più interconnesse dall'operatività transfrontaliera (*cross-border*) sui mercati finanziari. Gli obiettivi della proposta mirano al rafforzamento della cornice regolamentare del *settlement* transfrontaliero, all'introduzione di un regime UE armonizzato e coerente di autorizzazione e supervisione delle entità interessate e alla rimozione di talune barriere commerciali di accesso nel settore (da, verso e tra CSD). Attualmente il suddetto negoziato è in fase avanzata e il trilogia potrebbe concludersi già nel corso del primo semestre del 2014.

Revisione del regolamento europeo sulle Credit rating agencies – regolamento n. 1060/2009 (CRA III)

Il regolamento (CE) n. 1060/2009 del 16 settembre 2009, relativo alle agenzie di *rating* del credito (regolamento CRA), ha sostituito il precedente regime di autoregolamentazione delle agenzie di *rating* (CRA). Il negoziato sulla proposta della Commissione, articolata in una direttiva e un regolamento, era diretta a emendare il predetto regolamento CRA, in particolare al fine di mitigare l'eccessivo affidamento (cosiddetto '*over-reliance*') e precisare aspetti procedurali e di tempistica per l'emissione dei rating sul debito sovrano. Il

negoziato si è concluso con la pubblicazione il 21 maggio 2013 del regolamento (UE) n. 462/2013 e della direttiva 2013/14.

Regolamento sui Fondi europei di venture capital (EuVECA) e regolamento sui Fondi europei per l'imprenditoria sociale (EuSEF).

Nel dicembre 2011, la Commissione aveva presentato un *Action plan* con varie misure per favorire l'accesso al finanziamento da parte delle piccole e medie imprese. Alcune di queste formano oggetto della proposta di regolamento per una disciplina armonizzata sui fondi di *venture capital* (EuVECA), avanzata dalla Commissione che, in parallelo, ha presentato anche la proposta gemella per i fondi per l'imprenditoria sociale (*Social entrepreneurship funds* – EuSEF). Il negoziato si è concluso con la pubblicazione, il 17 aprile 2013, del regolamento n. 345/2013 (EuVECA) e del regolamento (UE) n. 346/2013 (EuSEF).

Proposta di un regolamento per i benchmark

Nel settembre 2013, la Commissione europea ha proposto un regolamento per migliorare la produzione e l'uso di parametri finanziari (*benchmark*) normalmente utilizzati come base o riferimento in altre operazioni di finanziamento ovvero per altri strumenti finanziari derivati, superando l'ipotesi di sanzionare solamente i comportamenti manipolativi.

Comitato di regolamentazione contabile

Il Comitato di regolamentazione sulla materia contabile (*Accounting regulatory committee*), istituito ai sensi del regolamento (CE) n. 16006/2002, ha funzioni sia di regolamentazione, in quanto vi vengono approvati i principi contabili internazionali IAS/IFRS, sia di supporto alla Commissione nell'espletamento delle sue prerogative relative all'iniziativa legislativa. Durante il 2013 sono state discusse, tra l'altro, le proposte formulate dal 'Gruppo Maystadt', finalizzate principalmente al rafforzamento della *governance* dell'*European financial reporting advisory group* (EFRAG). La partecipazione al Comitato ha comportato attività di studio della materia e dei principi contabili, nonché attività di analisi e valutazione della normativa nazionale.

Direttiva contabile 2013/34/UE

Il 29 giugno 2013 è stata adottata la direttiva 2013/34, che sostituirà le direttive contabili (bilanci annuali – 78/660 e consolidati – 83/349) esistenti e si applicherà alle società di capitali non soggette all'adozione obbligatoria dei principi contabili internazionali IAS/IFRS a decorrere dal 20 luglio 2015. La direttiva persegue l'obiettivo di ridurre i costi sostenuti dalle società europee tramite la rivedizione di alcuni principi e criteri di valutazione, in modo da richiedere la divulgazione di quelle sole notizie che effettivamente rispondono alle esigenze conoscitive degli *stakeholders*. La Commissione, proponendo la riduzione del numero di opzioni presenti nelle direttive contabili antecedenti e il cui recepimento era lasciato alla

scelta degli Stati membri, ha voluto elevare il grado di armonizzazione a livello europeo, in modo da incrementare la comparabilità tra i bilanci presentati da società operanti in diversi Paesi. In aggiunta alle disposizioni in materia contabile, la direttiva, in combinato disposto con quanto contenuto nella direttiva 2013/50 (cosiddetta 'direttiva *transparency*'), prevede che le società operanti in Paesi terzi nel comparto estrattivo o in quello dello sfruttamento delle foreste primarie divulgino i pagamenti effettuati ai governi ed alle autorità di quei Paesi, con riferimento sia ai singoli Paesi sia alle singole attività intraprese nelle diverse giurisdizioni (cosiddetti '*country by country reporting*' e '*project by project reporting*'). Lo scopo è quello di cercare di garantire un uso trasparente ed efficiente delle risorse finanziarie ottenute da parte dei Governi che le ricevono, introducendo quindi un dovere di *accountability*. L'adozione della direttiva ha richiesto la partecipazione ai tavoli negoziali presso il Consiglio, un'intensa attività di studio e di analisi di impatto delle proposte normative e il coinvolgimento delle autorità e dei principali *stakeholder*.

Direttiva Transparency (2013/50/EU)

Il 25 ottobre 2011, la Commissione aveva approvato una proposta di direttiva che modifica la cosiddetta 'direttiva *transparency*' (2004/109/CE), contenente gli obblighi informativi delle società quotate per le partecipazioni rilevanti detenute dai soci e l'informativa finanziaria periodica (relazioni finanziarie annuali, semestrali e trimestrali). L'obiettivo di tale revisione è di migliorare il grado di trasparenza delle informazioni prodotte dalle società emittenti. Il testo finale della direttiva è stato adottato il 22 ottobre 2013.

Proposta di direttiva riguardante la comunicazione di informazioni di carattere non finanziario e di informazioni sulla diversità da parte di talune (non-financial requirement directive – corporate social responsibility).

Nella proposta presentata nell'aprile 2013, la Commissione ha identificato nelle informazioni di natura ambientale e sociale (rispetto diritti umani, gestione del personale, politiche di non discriminazione) quelle aree in cui le società dovrebbero essere tenute a divulgare notizie circa le politiche adottate, in modo da garantire alle comunità locali e alle associazioni della società civile un'appropriata consapevolezza dell'impatto e dei rischi derivanti dall'attività d'impresa, in particolare per quelle dei luoghi ove sono insediate le unità produttive. Altra area di divulgazione dovrebbe riguardare la lotta alla corruzione.

La Commissione, inoltre, ha individuato nell'eccessiva omogeneità (culturale, professionale, o in termini di età e sesso) della composizione degli organi societari, un fattore di rischio, in quanto essa può portare al sorgere del cosiddetto 'pensiero di gruppo', inteso come quella situazione caratterizzata dall'assenza di diversità di valori, di opinioni e differenti competenze,

potenzialmente foriera di mancanza di senso critico e apertura all'innovazione, nonché di inefficienza nel valutare l'operato della dirigenza aziendale.

Le società dovrebbero quindi divulgare politiche e obiettivi in materia di diversità nella composizione degli organi di *governance*, poiché l'acquisizione di tali informazioni può essere utile agli investitori e ai finanziatori nello sviluppare modelli di valutazione più completi.

L'ambito della proposta comprende le società i cui valori mobiliari siano ammessi a negoziazione in mercati regolamentati e le cosiddette '*large companies*' secondo la definizione che ne dà la nuova direttiva contabile 2013/34.

Su queste tematiche, a luglio 2013, è stato avviato il tavolo di negoziazione con gli Stati membri presso il Consiglio. A seguito di diverse riunioni a livello tecnico, a dicembre la Presidenza ha ottenuto un mandato negoziale per l'avvio dei triloghi con il Parlamento.

Audit

La proposta della Commissione, articolata in una direttiva e un regolamento con l'obiettivo di incrementare la qualità delle revisioni legali dei conti, introduce nuove e più stringenti regole soprattutto per quanto riguarda gli incarichi relativi agli enti di interesse pubblico. Altre finalità sono costituite da una maggiore armonizzazione e da un rafforzamento della vigilanza a livello europeo, tramite una più effettiva collaborazione tra le diverse autorità preposte alla vigilanza sui revisori legali. Nel 2013 si sono svolti tre triloghi informali (il 22 ottobre, 18 novembre e 16 dicembre 2013), durante i quali sono state esplorate varie soluzioni di compromesso sulle principali questioni in sospeso: (i) obbligo di rotazione dei revisori degli enti di interesse pubblico, (ii) contenuto della relazione di revisione, (iii) adozione degli *International standards on auditing* – ISA e (iv) regime delle sanzioni, con l'obiettivo di trovare una soluzione accettabile tra le posizioni del Consiglio e del Parlamento europeo.

Dal dicembre 2013 la Presidenza lituana ha lavorato con l'obiettivo di conciliare le divergenti posizioni espresse dalle delegazioni, presentando un pacchetto di compromesso, accettabile anche dal Parlamento europeo, su come gli obiettivi della riforma audit debbano essere raggiunti. Su tale pacchetto lo scorso 17 dicembre è stato raggiunto l'accordo politico e si resta in attesa della formale approvazione da parte dei co-legislatori.

Financial services committee (FSC)

Nell'ambito delle strategie di medio e lungo termine relative alle questioni attinenti ai mercati finanziari, si segnala la partecipazione ai lavori del Comitato per i servizi finanziari (*Financial services committee*, istituito il 18 febbraio 2003 dal Consiglio ECOFIN), che riferisce al Comitato economico e finanziario al fine di elaborare consulenze da presentare al Consiglio ECOFIN in materia di