

PREMESSA

La Relazione programmatica annuale sulla partecipazione dell'Italia all'Unione Europea assume per il 2014 un rilievo speciale. Nel prossimo anno, infatti, il nostro Paese avrà un ruolo da protagonista, assumendo la responsabilità dell'esercizio della presidenza del Consiglio dell'Unione, nel secondo semestre.

Le innovazioni istituzionali introdotte dall'ultima modifica del Trattato di Roma e i recenti ampliamenti dell'Unione, hanno mutato funzioni e periodicità della 'presidenza semestrale'. Non è più un compito frequente: l'ultima 'presidenza' italiana data del 2003; la prossima non sarà prima del 2029. Inoltre, la creazione di uno stabile Presidente del Consiglio Europeo e il ruolo assunto dall'Eurogruppo, hanno determinato, negli ultimi anni, una ridefinizione della missione di guida e impulso che era tipica della 'presidenza semestrale'.

Nel secondo semestre 2014, molte Istituzioni dell'Unione si troveranno in fase di rinnovo: alla 'presidenza semestrale' italiana spetta, dunque, di assicurare continuità e coerenza all'azione nella fase di passaggio legata alla nuova legislatura parlamentare europea. Da notare, in particolare, che durante la nostra 'presidenza' entrano in vigore le nuove disposizioni sulle regole di voto in sede di Consiglio UE: con il passaggio graduale (a partire dal 1 novembre 2014 e fino al 2017), dall'attuale sistema, a un altro che vede il numero dei voti, attribuiti a ogni Stato, calcolato prevalentemente in base alla sua popolazione.

Con il sostegno del Parlamento, il Governo intende, nel corso della 'presidenza semestrale', portare avanti alcune priorità europee: il rilancio dell'occupazione e della competitività, in un quadro di finanze pubbliche sane e ben impiegate; la gestione condivisa dei flussi migratori verso l'Europa; il completamento della riforma funzionale, per un'unione economica e monetaria più stabile, integrata e solidale; il sostegno alla costruzione di un'unione politica; la promozione dei valori civili e degli interessi europei nel mondo globalizzato.

Sul piano organizzativo, durante il 'semestre' si ospiteranno eventi di grande importanza, come il Vertice UE/ASEM, e s'intende valorizzare ogni collegamento tematico e logistico con l'Expo 2015, altra notevole opportunità internazionale per il Paese.

* * *

La Relazione programmatica riveste, pertanto, quest'anno, una funzione di peculiare rilievo, nel quadro del rapporto stretto, costante e interattivo che, penso, sia indispensabile creare fra Parlamento e Governo, allo scopo di individuare contenuti e obiettivi politici condivisi per la nostra 'presidenza semestrale' dell'Unione.

L'esigenza scaturisce dalle disposizioni della nuova Legge 24 dicembre 2012, n. 234, che consente ora quel salto qualitativo nei rapporti tra Governo, Parlamento

e Regioni: associando maggiormente gli organismi legislativi ai processi di formazione e attuazione della normativa UE. Questo rafforza la legittimità democratica dell'architettura istituzionale e della stessa azione dell'Unione. Inoltre, rende l'Italia più correttamente portecipe delle politiche europee e in grado di incidere sulla loro definizione.

* * *

Nel corso del 2012 e più ancora, del 2013, l'Unione Europea ha gradualmente mutato la linea d'indirizzo politico.

La fase acuta della crisi economica globale ha avuto in Europa un impatto peculiare. La tenuta della moneta unica è stata messa a dura prova e si sono manifestate le lacune del suo sistema. Una prima risposta, ha portato a rendere più cogenti le regole a presidio della salute dei conti pubblici degli Stati e allo creazione di strumenti finanziari di garanzia ('firewalls'). In seguito, è stato riconosciuto che la Banca Centrale Europea, operando nella pienezza della sua indipendenza, potesse agire a tutela della stabilità e dell'integrità della c.d. 'Eurazona'. Con l'adozione del Rapporto 'Verso un'autentica unione economica e monetaria', si sono, poi, delineate importantissime innovazioni, volte a migliorarne i meccanismi di funzionamento. Nel contempo e su esplicito impulso italiano, sono state varate specifiche misure a favore della crescita economica e della creazione di posti di lavoro.

La messa in opera di molte nuove normative e decisioni dell'Unione è prevista nel 2014. La portata e la diffusione della ripresa dell'economia, nonché del ritorno della fiducia dei cittadini, daranno la misura concreta della loro efficacia.

Quest'anno inizia il nuovo ciclo del bilancio UE 2014-2020, con ingenti fondi per l'innovazione tecnologica e per investimenti che puntano a uno sviluppo economico, sostenibile dal punto di vista sociale e ambientale. E' imperativo per il 'sistema Italia', nelle sue componenti pubbliche e private, dimostrare una capacità di fruizione di queste opportunità sensibilmente migliore rispetto al passato. Del resto, essendo l'Italia, in ragione del suo PIL, un c.d. 'contributore netto' del bilancio UE (vale a dire, uno Stato membro che versa più di quanto riceva in finanziamenti), una spesa dei fondi europei ben programmata e orientata costituisce un dovere verso i cittadini contribuenti. A riguardo, va tenuta presente la c.d. 'investment clause' (sancita dal Consiglio Europeo su proposta italiana), sulla base dello quale può essere consentito ai paesi non sottoposti a una procedura per disavanzo eccessivo ovvero a un programma di aiuti, di versare la quota di cofinanziamento nazionale dei fondi strutturali UE, in deroga all'obiettivo di pareggio del bilancio

Il nostro Paese è anche atteso a un'emblematica prova di coerenza con l'ordinamento giuridico dell'Unione. Occorre, finalmente, dimostrare che siamo in grado di ridurre l'elevato numero di infrazioni al diritto UE; dunque, di osservare precetti che noi stessi abbiamo contribuito ad adottare in sede europea. Del pari,

a Parlamento e Governo spetta di affinare l'analisi preventiva sull'impatto delle regole UE nel nostro sistema legislativo, per meglio focalizzare e argomentare le nostre tesi negoziali e per poter chiedere una complessiva semplificazione della normativa dell'Unione.

Inoltre, nel contesto dei più coesi assetti europei, si intensifica la sfida delle riforme da portare avanti a livello nazionale. Tutti gli Stati membri dell'Unione ne hanno bisogno, benché alcuni siano più avanti di altri. Si tratta di riforme strutturali, istituzionali, di un vasto intervento di modernizzazione. Il costo delle tante mancate riforme nei singoli paesi, determina una corale debolezza europea in un mondo che ha visto, negli ultimi anni, rivoluzionata la sua geografia economica. Per questa ragione, c'è un interesse comune europeo affinché tutti facciano presto le riforme necessarie, possibilmente incentivandole con meccanismi di solidarietà (punto su cui la discussione è in corso, per una decisione da prendere durante la nostra 'presidenza semestrale').

* * *

Il 2014 è anche un anno di significative ricorrenze, altamente simboliche. Mi permetto di ricordarne due.

In febbraio, si celebra il 30° anniversario del progetto di Trattato 'Spinelli', votato dal primo Parlamento Europeo eletto a suffragio universale e fattore di profonda ispirazione e stimolo per la stagione che, procedendo dall'Atto Unico Europeo, ha condotto, attraverso successive tappe (Maastricht, Amsterdam, Nizza, Lisbona) ed emendamenti al Trattato di Roma, alla definizione degli attuali assetti dell'Unione.

Nei mesi di giugno e luglio, l'Europa ricorda il centenario degli eventi che tragicamente condussero alla Prima Guerra Mondiale, all'inizio di un'atroce, grande guerra civile europea, caratterizzata da orrori mai visti. Una guerra civile che dilania quasi tutta il secolo scorso, se includiamo anche la 'Guerra Fredda' e i conflitti che ne seguono la fine, nonché le prodromiche guerre balcaniche dei primi del '900.

Da questo abisso i paesi del nostro continente sono riemersi grazie all'imporsi di una cultura d'integrazione europea, tolleranza e rispetto reciproco. Il confronto armato fra potenze nazionaliste è stato sostituito dal ricorso sistematico e organizzato a metodi negoziali e di discussione per la soluzione delle divergenze e l'individuazione di uno strutturato cammino comune di sviluppo sociale ed economico.

Continuo a essere convinto che l'inedito, lungo periodo di pace e diffuso benessere garantito ai popoli degli Stati membri della Comunità Europea e poi dell'Unione, rappresenti un risultato grandioso da conservare e soprattutto, migliorare per le generazioni future. L'Unione ha, oggi, certamente bisogno di scelte politiche e di riforme adeguate ad affrontare il futuro e i suoi – non pochi – problemi irrisolti, ma il solido riferimento all'attualità delle ragioni profonde e

fondanti del processo di integrazione europea ne rappresenta la preconditione essenziale.

Del pari, va rafforzato il rapporto trasparente con i cittadini e fra le Istituzioni dell'Unione e quelle nazionali. A tale riguardo, le elezioni del maggio 2014, per il rinnovo del Parlamento Europeo, costituiscono un momento di decisiva verifica. Un risultato che trasformasse le comprensibili insoddisfazioni della pubblica opinione in un diffuso successo di formazioni contrarie all'idea stessa di un'Europa unita, aprirebbe scenari inediti.

** * **

La presente Relazione programmatica intende dare attuazione sostanziale, non solo formale, alla Legge n. 234/2012. I contributi forniti dalle numerose Amministrazioni competenti per le singole materie, sono stati, nella quasi totalità dei casi, elaborati a cura dei vari 'Nuclei di Valutazione', costituiti nel corso del 2013, come previsto dall'articolo 20 della stessa legge. La Relazione tiene anche conto dei documenti base, adottati dalle Istituzioni dell'Unione e in particolare, del programma legislativo e di lavoro della Commissione europea, per il 2014.

Il testo è suddiviso in tre capitoli. Per i diversi temi esposti, sono evidenziate - in appositi riquadri - le possibili priorità settoriali per il 'semestre' di presidenza; ciascuna dovrà, comunque, essere vagliata alla luce dei risultati della 'presidenza' greca che precede la nostra.

Il primo capitolo, esamina: gli aspetti base dell'organizzazione e preparazione della 'presidenza semestrale' italiana; le scadenze istituzionali dell'Unione; i principali impegni sul fronte del coordinamento delle politiche macroeconomiche; le prossime tappe della vasta riforma dell'unione economica e monetaria.

Il secondo capitolo, il più ampio, espone gli orientamenti e le priorità con riguardo alle politiche pubbliche e agli atti nei vari settori di attività dell'Unione: il mercato interno e la competitività (tutela della libera concorrenza; politica commerciale comune; politiche per l'impresa; energia; ricerca, innovazione e sviluppo tecnologico, spazio; trasporti; agenda digitale; agricoltura e pesca; semplificazione regolamentare e amministrativa); le politiche con valenza sociale (occupazione e coesione economica e sociale; ambiente; protezione della salute e dei consumatori; istruzione, formazione, gioventù e sport; cultura e turismo); lo 'spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia' (il cui rilievo per il nostro Paese e per l'Unione è stato, drammaticamente, evidenziato nel 2013 dall'intensificarsi di flussi migratori verso l'Europa, specie in provenienza dal Mediterraneo e dalle tragedie che, troppo spesso, ne derivano); la dimensione esterna dell'Unione (politica estera; politica di sicurezza e di difesa comune; cooperazione allo sviluppo dei paesi terzi); l'allargamento dell'Unione a nuovi membri.

Il terzo capitolo, illustra le priorità con riferimento agli adempimenti dell'Italia nell'ambito della partecipazione all'Unione. Adempimenti rispetto ai quali siamo carenti e che rivestono un rilievo notevole, ai fini della nostra affidabilità e

incisività in seno alle istanze decisionali europee. Una forte azione del Parlamento e del Governo per la riduzione del numero di procedure di infrazione al diritto UE pendenti e un'efficace contrasto alle frodi nei settori oggetto di finanziamenti europei, rappresentano imperativi ineludibili. Specie, se vogliamo evitare onerose sanzioni pecuniarie a carico dell'erario (e dunque, dei cittadini contribuenti) ed essere presi seriamente in considerazione nelle sedi europee. Nel 2014, dunque, va proseguito e intensificato il ricorso ai nuovi strumenti che la Legge n. 234/2012 mette a disposizione e soprattutto, va affermata, a tutti i livelli, una volontà politica di risultato.

Sempre nel terzo capitolo, sono, altresì, indicate le attività di comunicazione e informazione ai cittadini, interessanti in un anno di scadenze elettorali. Il corretto apprendimento del valore civico e della realtà istituzionale dell'Unione, nonché delle sue regole di funzionamento è, infatti, una condizione indispensabile per essere consapevoli e attivi cittadini europei.

Abbiamo cercato di rendere la presente Relazione programmatica quanto possibile esaustiva e di agevole lettura; proponendo piccole soluzioni grafiche, volte a evidenziare le aree di maggior rilievo all'interno dei vari capitoli.

Il giudizio, le critiche e le indicazioni del Parlamento sul lavoro svolto rappresenteranno il fondamentale criterio di riferimento per lo svolgimento dei compiti che ci attendono nel 2014, come Italia, sulla scena europea. Saranno, inoltre, come sempre, la fonte primaria di stimolo per migliorare la prossima Relazione.

Enzo Moavero Milanesi
Ministro per gli Affari europei

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I

QUADRO ISTITUZIONALE E PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA

1. 'PRESIDENZA SEMESTRALE' ITALIANA DEL CONSIGLIO UE

L'Italia intende assicurare:

- le migliori condizioni per il rinnovo delle Istituzioni dell'Unione
- l'organizzazione degli eventi, quali il Vertice ASEM
- sinergie organizzative e tematiche con l'Expo 2015

1.1 Contenuti del programma

La 'presidenza semestrale' italiana coincide con la definizione dei nuovi assetti istituzionali dell'Unione, all'indomani delle elezioni per il rinnovo del Parlamento Europeo. Il Governo intende incidere con efficacia in una delicata fase di transizione, con un opportuno contributo di idee, alla maturazione di scelte di alto profilo, in particolare per la designazione dei Presidenti della Commissione europea e del Consiglio Europeo, nonché dell'Alto Rappresentante per la Politica estera dell'Unione.

In merito ai **futuri assetti istituzionali**, l'Italia intende favorire un confronto su un possibile percorso di riforma dell'Unione teso ad accrescere la legittimità democratica dei processi decisionali e capace di ricondurre a unità i diversi stimoli alla riforma provenienti dall'interno dell'Unione. I temi della crescita e dell'occupazione saranno al centro del nostro programma. Il primo semestre della nuova legislatura 2014-2019 permetterà di dare un chiaro segnale della volontà di iniziare una 'legislatura della crescita', che tenga anche presenti gli ambiziosi obiettivi assunti tre anni fa con la Strategia Europa 2020, quali l'economia digitale, oggetto del Consiglio Europeo dell'ottobre 2013.

In questo contesto, continuerà il processo di riforma dell'Unione economica e monetaria (UEM), nel solco dei quattro *building blocks* individuati fin dal primo rapporto Van Rompuy di giugno 2012. Se saranno rispettate le scadenze già delineate, il semestre di presidenza italiana coinciderà con una fase decisiva per la messa in opera dei due pilastri dell'unione bancaria: il Meccanismo unico di vigilanza bancaria (*Single Supervisory Mechanism* – SSM) – la cui piena operatività è prevista per l'ottobre 2014 – ed il Meccanismo unico di risoluzione (*Single Resolution Mechanism* – SRM) – per il quale l'adozione definitiva della proposta legislativa della Commissione dovrà essere completata entro la primavera 2014.

Con riferimento ai **rapporti transatlantici**, il semestre di presidenza italiana potrebbe coincidere con la firma del *Transatlantic Trade Investment Partnership* (TTIP), o almeno con un significativo avanzamento dei relativi negoziati.

Quanto alla **politica industriale** e al **finanziamento alle piccole e medie imprese (PMI)**, in vista del semestre di presidenza sarà fondamentale l'appuntamento del Consiglio Europeo di febbraio 2014 incentrato sui temi della competitività industriale e della crescita: è intenzione del Governo far sì che quel Vertice possa rappresentare il catalizzatore di tutte le istanze di crescita e rinnovamento del settore industriale, da sviluppare poi nella seconda metà del 2014.

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

In particolare, il semestre di presidenza, che seguirà quello della Grecia, altro Paese mediterraneo, rivolgerà la propria attenzione in via prioritaria all'importantissima questione dei **flussi migratori**. Il Consiglio Europeo di giugno 2014, immediatamente precedente all'avvio del semestre italiano, sarà chiamato ad identificare la strategia dell'Unione per il rafforzamento dello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia nel quinquennio 2015-2020. L'Italia intende operare per il rilancio di una vera e propria politica migratoria comune, ispirata dai principi di una concreta solidarietà europea nei confronti degli Stati membri maggiormente esposti alle pressioni migratorie. Alcuni temi saranno cruciali in questa prospettiva, anche alla luce delle azioni che saranno delineate dalla Task Force sul Mediterraneo istituita dal Consiglio Giustizia e Affari interni (GAI) del 7-8 ottobre 2013: rafforzamento dell'Agenzia europea Frontex; rilancio della cooperazione dell'Unione con i paesi di origine e transito; gestione integrata delle frontiere e dei flussi migratori; potenziamento della lotta alla tratta degli esseri umani, promozione del nesso tra mobilità e crescita, nella convinzione che, parallelamente alle azioni di contrasto all'immigrazione illegale, vadano valorizzati i canali legali della migrazione.

Il semestre di presidenza italiana sarà infine un'occasione per valorizzare in ambito europeo le implicazioni del tema *'Nutrire il Pianeta: Energia per la Vita'*, su cui si incentrerà l'**Expo di Milano nel 2015**. Al fine di creare collegamenti organici e funzionali tra presidenza ed Expo, si è quindi identificato nella città di Milano il centro di gravità degli eventi collegati al semestre che avranno luogo in Italia. Il tema dell'Expo può, infatti, diventare il filo conduttore per vari Consigli dell'Unione, ad esempio in campo agricolo, energetico o ambientale.

Per catalizzare flussi di attenzione e risorse verso Milano e verso l'Expo, il Governo ha chiesto ed ottenuto dai partner europei che possa aver luogo a Milano, all'inizio di ottobre 2014, il Vertice dei Capi di Stato e di Governo dei paesi membri dell'*Asia-Europe Meeting* (ASEM).

Ospitare tale evento può permettere di cogliere una duplice opportunità: quella di accendere, a tre mesi dall'apertura dell'Expo, l'interesse dei media asiatici su Milano e far convergere il mondo dell'industria e della finanza asiatica ed europea sulla città lombarda, nell'ambito del *business forum* che tradizionalmente ha luogo in parallelo al Vertice.

1.2 Profili organizzativi

Il semestre di presidenza comporta significativi oneri organizzativi per il Paese che ne assume l'esercizio. In quest'ottica, il Governo ha reso operativa, da metà settembre 2013, la **Delegazione per l'Organizzazione del Semestre di Presidenza**.

La Delegazione, istituita con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 8 agosto 2013, ai sensi della Legge n. 208 del 5 giugno 1984, ha il compito di *"assolvere a tutti gli adempimenti necessari per l'organizzazione della Presidenza stessa"* (articolo 1 del succitato DPCM).

L'impegno della macchina organizzativa consisterà nella pianificazione e realizzazione dei numerosi eventi da svolgere in Europa e in Italia sotto l'egida della presidenza italiana: Consigli europei, sessioni ordinarie e informali dei Consigli settoriali, un ampio numero di riunioni preparatorie a livello di alti funzionari, nonché il Vertice dei Capi di Stato e di Governo dell'ASEM in programma nell'autunno del 2014.

La maggior parte dei Consigli informali ed il Vertice ASEM si svolgeranno a Milano al fine di evidenziare la continuità fra alcune priorità strategiche della presidenza (ad esempio, in tema di ambiente, agricoltura, energia) ed il tema dell'Expo 2015 'Nutrire il Pianeta – Energia per la Vita' sottolineandone, inoltre, la valenza in chiave di rilancio della crescita e dell'occupazione attraverso la ricerca e la collaborazione internazionale sulle tecnologie innovative.

Per ognuno degli eventi della presidenza che si svolgeranno in Italia, la Delegazione curerà l'allestimento delle sedi, l'accoglienza e l'ospitalità delle delegazioni, la predisposizione di idonei servizi (inclusi quelli per la stampa), nonché – di concerto con le autorità competenti – le misure relative alla sicurezza e all'ordine pubblico.

Allestire la cornice logistica e protocollare di questa 'vetrina' delle eccellenze italiane richiederà un forte **impegno organizzativo**, così come risorse adeguate al nostro livello d'ambizione, nell'ordine di circa 60 milioni di euro.

A mero titolo comparativo si segnala che gli altri Stati europei, per lo svolgimento del medesimo incarico negli ultimi anni, hanno sostenuto spese che oscillano tra i 40 milioni di euro della Danimarca, i 110 milioni della Polonia e i 100 della Lettonia (che ci succederà nell'esercizio delle funzioni presidenziali).

2. ELEZIONI DEL PARLAMENTO EUROPEO E ALTRI APPUNTAMENTI ISTITUZIONALI

Le elezioni per il rinnovo del Parlamento Europeo, previste dal 22 al 25 maggio 2014, rappresentano un'opportunità per colmare la distanza che, secondo quanto risulta dalle analisi politiche e demoscopiche, i cittadini europei percepiscono rispetto alle Istituzioni dell'Unione. Per il rafforzamento della legittimità democratica europea è fondamentale un dibattito approfondito, aperto e inclusivo, nella prospettiva della formazione di un vero 'spazio politico europeo'. La responsabilità incombe prevalentemente sui partiti e sulle 'famiglie politiche' europee.

In tale quadro, l'adozione nel primo trimestre della presidenza greca di un nuovo statuto dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee potrebbe risultare utile, anche se il negoziato avanza con difficoltà su molti importanti aspetti giuridici in ragione delle profonde differenze negli ordinamenti nazionali degli Stati membri.

Le elezioni europee del 2014 precederanno di poco il rinnovo di altre istituzioni dell'Unione per il quinquennio 2014-2019 che si svolgerà nel secondo semestre del 2014 sotto presidenza italiana del Consiglio UE.

Secondo quanto previsto dalle disposizioni del Trattato di Lisbona, il risultato elettorale sarà particolarmente rilevante ai fini della designazione della nuova Commissione che si insedierà il 1° novembre 2014.

Il Consiglio Europeo deve infatti proporre al Parlamento Europeo un candidato alla carica di Presidente della Commissione "tenuto conto delle elezioni del Parlamento Europeo e dopo avere effettuato le consultazioni appropriate". Il Consiglio deve poi adottare, di comune accordo con il Presidente eletto della Commissione, l'elenco delle personalità che intende nominare membri della Commissione.

L'obiettivo è l'approvazione di un pacchetto di nomine in grado di raccogliere il più ampio consenso tra gli Stati membri e nel Parlamento Europeo. Quest'ultimo dovrà successivamente dare la propria approvazione al Presidente, all'Alto Rappresentante e a tutti i membri della Commissione. Al termine della procedura, la Commissione verrà formalmente nominata dal Consiglio Europeo a maggioranza qualificata.

Inoltre, il nuovo Parlamento Europeo dovrà eleggere il proprio Presidente (tradizionalmente, due persone diverse si susseguono nel corso dei cinque anni della legislatura). Infine, sempre durante il nostro 'semestre' di presidenza, entra in carica il nuovo Presidente del Consiglio Europeo.

Nel secondo semestre 2014, il Governo italiano potrebbe avere l'occasione per favorire un percorso di rinnovamento dell'Unione che riconduca a sintesi i diversi stimoli attualmente provenienti dall'interno dell'Unione.

Tali riflessioni dovrebbero muovere dall'ambizione di costruire un'Europa migliore', più integrata, nonché più competitiva e orientata alla crescita e all'occupazione: dunque, più solidale e vicina ai bisogni dei cittadini, meno 'intrusiva' in settori che possono essere più opportunamente gestiti al livello nazionale sulla base del principio di sussidiarietà.

L'evoluzione del confronto politico, durante e dopo le elezioni per il Parlamento Europeo, consentirà di valutare se esistano le condizioni per adottare durante la presidenza italiana documenti o dichiarazioni formali su una futura 'unione politica'.

3. COORDINAMENTO DELLE POLITICHE MACROECONOMICHE

L'Italia intende assicurare:

- una discussione proficua sull'Unione economica e monetaria, prestando particolare attenzione ai meccanismi volti a incentivare le riforme strutturali negli Stati membri
- il completamento dell'unione bancaria sulla base delle Conclusioni del Consiglio Europeo del dicembre 2013
- il contrasto alle frodi fiscali concentrandosi sui temi della cooperazione amministrativa e dello scambio automatico di informazioni

3.1 Riforma del governo dell'economia e Unione economica e monetaria

Gli sviluppi della riforma dei meccanismi di governo dell'economia dell'area dell'euro sono al centro dell'agenda europea del Governo italiano. In considerazione del semestre di presidenza italiana, è importante che la discussione prosegua e sia valorizzata lungo le linee guida contenute nel cosiddetto **'Rapporto dei quattro Presidenti'** (*Towards a genuine Economic and Monetary Union*), rispettando la tabella di marcia approvata dal Consiglio Europeo nel dicembre del 2012.

Dopo i risultati conseguiti nei campi della stabilità finanziaria, della sorveglianza delle politiche economiche e dell'unione bancaria, è importante che la discussione non si areni su quei temi più delicati, come gli incentivi alle riforme strutturali, la mutualizzazione dei debiti e l'unione fiscale, essenziali per la realizzazione di una Unione economica e monetaria (UEM) che sia efficace ed equilibrata.

A tal fine, il Governo italiano ritiene che gli incentivi alle riforme strutturali, mediante strumenti comuni di sostegno, rappresentino un passaggio fondamentale, soprattutto in un periodo in cui gli obiettivi di crescita e occupazione devono confrontarsi con vincoli di bilancio particolarmente stringenti.

In particolare, gli sviluppi della riforma dei meccanismi per il governo dell'economia potranno includere i c.d. **'partenariati'** volti a incentivare le riforme strutturali negli Stati. Si tratta di impegni volontari ('contrattuali'), accompagnati da un **'meccanismo di solidarietà'** da ben definire. Quest'ultimo potrebbe condurre a una possibile **'capacità fiscale'** autonoma dell'area dell'euro, per consentire di promuovere una crescita più solida, ovvero a una **'capacità finanziaria'** che le permetta di raccogliere fondi attraverso l'emissione di titoli europei ad hoc. È previsto che le decisioni in materia siano prese al Consiglio Europeo dell'ottobre 2014, durante la nostra presidenza semestrale; cosa che ci attribuisce un ruolo ragguardevole.

Per il Governo, oltre all'esigenza di rendere semplice ed efficiente questa forma di eventuale coordinamento ex ante delle riforme nazionali, è nodale individuare le risorse finanziarie acquisibili, la loro fonte e la loro esatta destinazione. Infatti, gli incentivi dovrebbero, soprattutto, minimizzare l'impatto negativo di breve periodo, tipico di molte riforme strutturali e potrebbero anche non avere la natura di mere sovvenzioni finanziarie. Un altro aspetto importante da considerare è dato dai rischi di c.d. *'moral hazard'* che andrebbero, in ogni caso, limitati da un'adeguata procedura di sorveglianza.

Infine, va seguita l'evoluzione della discussione relativa alla **mutualizzazione del debito pubblico** a livello europeo. Entro il marzo 2014, infatti, è attesa la pubblicazione di un rapporto che analizzerà le prospettive di mutualizzazione del debito, concentrandosi in particolare sulle ipotesi di un fondo europeo di *'remissione'* del debito (*debt redemption fund*) e di strumenti di debito europeo a breve termine (*eurobills*). Sulla base di questo rapporto, elaborato da un gruppo di dodici esperti, la Commissione potrebbe avanzare proposte entro la fine del proprio mandato.

3.2 Unione bancaria, stabilità finanziaria, servizi finanziari

Al fine di garantire la stabilità finanziaria dell'UEM, l'unione bancaria costituisce una delle priorità per il 2014. Il Governo italiano, pertanto, attuerà tutti gli sforzi affinché il processo di **completamento dell'unione bancaria** rispetti la tempistica concordata. Progressi in tal senso serviranno ad evitare quei pericolosi circoli viziosi fra debito sovrano e settore bancario che hanno fortemente minato la stabilità finanziaria dell'area dell'euro negli anni più recenti.

Poiché tali rischi non sono svaniti, un altro importante elemento della futura architettura finanziaria è costituito dalla definizione operativa dello strumento per la **ricapitalizzazione diretta delle banche** da parte del Meccanismo europeo per la stabilità finanziaria (*European Stability Mechanism – ESM*), che sarà attivo dopo l'entrata in funzione del Meccanismo unico di vigilanza (*Single Supervisory Mechanism – SSM*).

Nel corso del semestre di presidenza italiana, in particolare, l'attenzione sarà rivolta alla fase conclusiva della **valutazione complessiva dei bilanci delle banche** sottoposte alla vigilanza diretta da parte della Banca centrale europea (BCE). Il cosiddetto *comprehensive assessment* condotto dalla BCE, in coordinamento con l'Autorità bancaria europea (*European Banking Authority – EBA*), avrà infatti termine ad ottobre 2014, mentre l'avvio dell'operatività dello SSM è previsto per il successivo novembre. Sempre nello stesso periodo dovrà essere seguita la fase di adozione e applicazione del Meccanismo unico di risoluzione (*Single Resolution Mechanism – SRM*), che dovrebbe essere operativo dal gennaio 2015.

Nel primo semestre del 2014 si prevede che la partecipazione al **processo normativo dell'Unione** sarà incentrata sulla fase finale dell'adozione del regolamento concernente lo SRM.

Si tratta, insieme al regolamento sul SSM e al pacchetto sui requisiti di capitale delle banche (*Capital Requirements Directive IV/Capital Requirements Regulation* – CRDIV/CRR), delle misure che compongono l'impianto giuridico dell'unione bancaria. Il Consiglio Europeo del dicembre 2013 ha raggiunto l'accordo sulla direttiva concernente il risanamento e la risoluzione delle banche (*Banking Recovery and Resolution Directive* – BRRD), sulla direttiva sugli schemi di garanzia dei depositanti (*Deposit Guarantee Scheme Directive* – DGSD) e sul regolamento SRM, che dovrà essere perfezionato entro la primavera 2014.

Per il Governo italiano il rispetto della tempistica attualmente prevista è fondamentale per trasmettere ai mercati la determinazione degli Stati membri dell'area euro di procedere nel progetto dell'unione bancaria.

3.2.1 Servizi finanziari

Misure strutturali sulle banche

Nel corso del 2014, dovrebbe essere presentata dalla Commissione europea una proposta sulla separazione delle attività finanziarie più rischiose delle banche da quelle d'intermediazione tradizionale.

Il Rapporto Liikanen, presentato il 2 ottobre scorso dal gruppo di esperti nominati dalla Commissione, s'inserisce nel solco di iniziative già intraprese negli Stati Uniti e nel Regno Unito (la cosiddetta *Volcker rule* nella legge Dodd-Frank e il Rapporto Vickers): tuttavia, rispetto a queste ultime, le raccomandazioni contenute nel Rapporto Liikanen sembrano tener conto dell'esigenza di limitare l'interferenza sulle modalità organizzative dell'attività bancaria, fin qui parte dei principi ispiratori dell'azione regolamentare europea nel settore, suggerendo comunque un nuovo e significativo intervento normativo.

La Banca d'Italia sta predisponendo uno studio di impatto in termini di costi e benefici che l'adozione delle soluzioni suggerite imporrebbe al sistema bancario italiano. In generale, in linea con una tendenza europea, il settore bancario italiano ritiene che le proposte del Rapporto Liikanen non siano sostenibili. Le due consultazioni svolte dalla Commissione europea hanno fatto emergere forti riserve del settore bancario rispetto alle proposte in materia di separazione delle attività di trading e la generale richiesta che la Commissione si faccia carico di un adeguato studio di impatto. In ogni caso fin qui la Commissione ha tenuto un atteggiamento molto prudente e la proposta legislativa non è stata finora presentata.

Proposta di un regolamento per i Fondi d'investimento a lungo termine (European Long-Term Investment Fund – ELTIF)

Il 26 giugno 2013 la Commissione europea ha proposto un regolamento per la disciplina di una nuova categoria di fondi comuni, gli ELTIF. In ragione delle attività in cui possono investire, gli ELTIF dovrebbero offrire rendimenti stabili e costituire una fonte di finanziamento durevole per l'economia, nonché di sviluppo di canali di finanziamento non bancari per le imprese. Le attività d'impiego ammissibili, qualificate come 'investimenti alternativi', non rientrano nella definizione tradizionale di azioni e obbligazioni quotate. Tecnicamente la proposta comporta la commercializzazione transfrontaliera delle loro quote anche presso gli investitori al dettaglio, prevede una procedura armonizzata di autorizzazione e individua le politiche di investimento perseguibili e di prevenzione dei conflitti di interessi, oltre a definire obblighi stringenti di trasparenza e condizioni di commercializzazione specifiche. L'inizio del negoziato è atteso per il primo semestre del 2014.

Proposta di un regolamento sui Fondi comuni monetari

In data 4 settembre 2013, la Commissione europea ha proposto un regolamento per la disciplina dei fondi comuni monetari che costituiscono una fonte importante e cospicua di finanziamento a breve termine per enti finanziari, enti pubblici e società. Tali fondi investono in strumenti del mercato monetario (titoli con vita residua al di sotto di un anno) e sono caratterizzati da elevata liquidità, diversificazione e stabilità di rendimento.

La proposta introduce norme per migliorare la loro liquidità e stabilità, per valutare sia gli investitori che le attività nelle quali s'investe e per costituire riserve con cui fronteggiare fluttuazioni nei mercati e dei prezzi. L'inizio del negoziato sulla proposta di regolamento è atteso per il primo semestre del 2014.

Proposta di un regolamento sugli indici/valori di riferimento (cosiddetti benchmark) usati come valori di riferimento negli strumenti finanziari e nei contratti finanziari

In data 18 settembre 2013, la Commissione europea, anche a seguito di alcune vicende che hanno riguardato il LIBOR e l'EURIBOR nel 2012 e che hanno portato all'inserimento di previsioni nella proposta di regolamento *Market Abuse*, ha adottato una proposta di regolamento tesa a recuperare la fiducia degli investitori nell'integrità dei *benchmark*, misure normalmente utilizzate come prezzi di riferimento per contratti e prodotti finanziari. Tra gli obiettivi del regolamento v'è quello di disciplinare la *governance* delle entità generatrici o che contribuiscono a generarli.

Un altro obiettivo è quello di migliorare la qualità dei dati e delle metodologie, rendendo sia i dati, sia gli scopi più trasparenti e pubblicamente disponibili.

Un'ulteriore finalità è quella di disciplinare l'utilizzo dei *benchmark*, soprattutto da parte delle banche, in particolare valutandone l'adeguatezza nei rapporti con la clientela. L'inizio del negoziato è atteso per il primo semestre del 2014.

Revisione della direttiva MiFID (Market in Financial Instruments Directive)

Il negoziato sulla revisione della direttiva MiFID (direttiva 2004/39) è nella fase conclusiva. È possibile che si pervenga all'approvazione definitiva nella prima parte del 2014.

Revisione della direttiva Market Abuse

La duplice proposta normativa della Commissione in materia di abusi di mercato è in fase di negoziato, con un regolamento (*Market Abuse Regulation – MAR*) e una direttiva. In particolare, la procedura di approvazione del testo normativo MAR è nelle fasi finali.

Revisione della direttiva UCITS IV rispetto alle funzioni di depositaria, le politiche retributive e le sanzioni

La direttiva 85/611 ha ampiamente contribuito allo sviluppo e al successo del settore europeo dei fondi di investimento armonizzati (*Undertakings for Collective Investment in Transferable Securities – UCITS*).

Nonostante i miglioramenti introdotti con la direttiva 2009/65, risultano necessarie ulteriori modifiche, in particolare per affrontare la disparità tra le normative nazionali in materia di funzioni e responsabilità del depositario, di politica retributiva e di sanzioni. Attualmente, il negoziato sul testo normativo è in corso e si trova in uno stadio avanzato presso il Consiglio.

Proposta di un regolamento per i Depositari Centrali di Titoli (Central Securities Depository – CSD)

Nel marzo del 2012, la Commissione ha presentato una proposta di regolamento sui CSD, attualmente entità non regolamentate a livello UE ma sempre più interconnesse dall'operatività transfrontaliera (*cross-border*) sui mercati finanziari. Attualmente, il negoziato sul testo normativo è nella fase del trilogico tra il Consiglio, la Commissione e il Parlamento Europeo, in uno stadio avanzato. È possibile che si concluda già all'inizio del 2014 per giungere alla pubblicazione dei testi legislativi alla fine del primo semestre dello stesso anno.

Direttiva contabile 2013/34

La Commissione, al fine di monitorare da vicino il processo di recepimento e, nel contempo, fornire agli Stati membri la propria assistenza in questo esercizio, ha deciso di istituire un gruppo di lavoro informale al quale sono invitati a