

PREMESSA

La relazione programmatica per un anno, come il 2018, caratterizzato dal rinnovo delle Camere è necessariamente un esercizio “a sovranità limitata”. Ciò non vuol dire tuttavia che sia superfluo o, peggio ancora, velleitario, per diverse ragioni. La prima è che la responsabilità per le politiche europee continuerà a incomberne, nei primi mesi del 2018, sull’attuale esecutivo. La seconda è che la politica europea non prevede “chiusure di bilancio” annuali: è composta da un insieme di processi che si svolgono nel tempo, spesso con piccoli cambiamenti incrementalni. La terza ragione discende dal fatto che le posizioni dell’Italia su alcuni grandi dossier europei rispecchiano convinzioni radicate e, per molti versi, interessi di fondo del nostro Paese. Pur con le diverse sensibilità che caratterizzano le formazioni e le coalizioni politiche italiane, alcuni punti fermi dovrebbero restare indipendentemente dal risultato delle elezioni. O almeno questo è l’auspicio di chi scrive.

Dopo un 2016 particolarmente difficile, il 2017 è stato per molti versi l’anno della ripresa dell’Unione. Il momento di svolta, ad avviso di molti osservatori, sono state proprio le celebrazioni del sessantesimo anniversario che si sono svolte a Roma nel mese di marzo. Si direbbe che, in quell’occasione, i Capi di Stato e di Governo abbiano riscoperto il senso del progetto europeo ed abbiano ritrovato, se non ancora una piena unità di intenti, quantomeno la volontà di continuare a lavorare assieme, per cercare delle risposte efficaci alle sfide comuni. Nel corso del 2018 potremo verificare se si è trattato di una fiammata passeggera o se l’Unione saprà davvero, a partire dalla Dichiarazione di Roma, ritrovare la propria capacità di iniziativa. Qualcosa è già stato fatto. Basti pensare al lancio del “Pilastro sociale” dell’Unione a Goteborg. Ma ancora molto resta da fare.

Sul piano economico, occorre riformare la zona Euro, partendo dalle proposte presentate dalla Commissione. I Capi di Stato e di Governo le esamineranno approfonditamente in un vertice straordinario che dovrebbe avere luogo nel mese di marzo. Il Governo italiano ha già presentato il suo contributo e continuerà a partecipare attivamente al dibattito, portando avanti posizioni avanzate sul completamento dell’Unione Bancaria, sulla esigenza di rilanciare gli investimenti e di approntare gli strumenti necessari ad una corretto funzionamento dell’Eurozona, sulla necessità di dotare l’Unione Economica e Monetaria di assetti istituzionali più efficaci.

In parallelo prenderanno poi avvio i negoziati sul futuro Quadro Finanziario Pluriennale dell’Unione. Anche su questo fronte l’Italia ha presentato dei contributi ambiziosi, e anche su questo fronte il Governo è determinato a giocare un ruolo importante, per far sì che il bilancio divenga sempre più uno strumento al servizio delle priorità politiche dell’Unione.

Sul piano politico dovremo continuare ad adoperarci affinché le prossime elezioni europee rappresentino un grande momento di confronto e di dibattito democratico a livello europeo. Il Governo italiano, seguendo una tradizione consolidata, si è posto all’avanguardia di quanti ritengono fondamentale promuovere un autentico dibattito politico europeo, ed è questo il senso della nostra proposta di creazione di una circoscrizione europea, aperta alla competizione fra liste transnazionali. Un tema che verrà discussso dai Capi di Stato e di Governo già nel prossimo febbraio.

Nel corso dell’anno saremo inoltre chiamati a dare seguito a decisioni molto importanti adottate in questi ultimi mesi del 2017. Basti pensare alla decisione di avviare una cooperazione strutturata nel settore della difesa e basti pensare alla decisione di creare un ufficio del Pubblico Procuratore Europeo per contrastare le frodi comunitarie e, negli auspici dell’Italia, anche per lottare con maggiore efficacia contro il terrorismo. Per non tralasciare il processo di allargamento, che vedrà un importante momento di riflessione nel corso del semestre di presidenza bulgara, e i negoziati sulla Brexit, che dovrebbero portare, nel corso del 2018, alla definizione dei termini del recesso e, se possibile, della futura relazione fra Unione Europea e Gran Bretagna.

L’elenco potrebbe continuare, ma per i moltissimi temi che dovranno fare oggetto dell’azione



del Governo italiano in Europa posso rinviare alla trattazione di dettaglio offerta nelle prossime pagine. Ciò che ritenevo fondamentale sottolineare, in queste brevi righe introduttive, è che il 2018 sarà un anno ricco di iniziative e di passaggi importanti per l'Europa. L'Italia, indipendentemente dall'esito delle elezioni nazionali, dovrà farsi trovare preparata. Questo Governo farà di tutto perché lo sia.

La presente Relazione è strutturata in cinque parti, nelle quali i capitoli seguono, in generale, il programma di lavoro della Commissione europea per il 2018.

La prima parte, che riguarda lo sviluppo del processo di integrazione europea e le questioni istituzionali, riporta l'azione che il Governo intende assumere per lo sviluppo dell'integrazione politica europea e il rafforzamento dei rapporti con le Istituzioni dell'Unione europea.

La seconda parte è dedicata alle priorità italiane nel quadro di politiche orizzontali, quali le politiche per il mercato interno dell'Unione, e settoriali quali le strategie in materia di migrazione, politiche per l'impresa, politiche per il rafforzamento di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

La terza parte illustra gli orientamenti del Governo in materia di politica estera e di sicurezza comune, politica di allargamento, vicinato e di collaborazione con Paesi terzi.

La quarta parte è dedicata alle strategie di comunicazione e di formazione del Governo in merito all'attività dell'Unione europea e alla partecipazione italiana all'Unione europea, con particolare riferimento anche ai seguiti del 60° anniversario dei Trattati di Roma.

Infine la quinta parte completa il quadro con una sezione dedicata al ruolo di coordinamento delle politiche europee, svolto dal Comitato Interministeriale per gli Affari europei, nonché ai temi dell'adeguamento del diritto interno al diritto dell'Unione europea e degli Aiuti di Stato, con la consueta finestra sulle attività di prevenzione e soluzione delle procedure di infrazione.

Nell'impostazione si è cercato di rendere il testo omogeneo e compatto al fine di descrivere le linee politiche di azione che il Governo intende perseguire all'interno dell'Unione europea tenendo anche conto delle indicazioni pervenute dal Parlamento in occasione dell'esame delle precedenti Relazioni. Rispetto alla Relazione per il 2017, e con l'obiettivo di migliorare ulteriormente l'informativa al Parlamento, è stato inserito un elenco specifico delle direttive da recepire nel 2018. L'analisi delle politiche orizzontali e settoriali è, inoltre, approfondita con l'inserimento di un nuovo capitolo, dedicato alle attività statistiche per le politiche dell'UE.

Il testo è integrato da quattro Appendici, riguardanti il programma di lavoro della Commissione europea per il 2018, il Programma del Trio di Presidenza del Consiglio dell'Unione europea (fino al 31 dicembre 2018) e un prospetto dedicato alle risorse del bilancio dell'Unione europea per il 2018. Rispetto alla Relazione per il 2017 è stata inserita in Appendice I anche la Dichiarazione interistituzionale sulle priorità legislative per il periodo 2018 - 2019. La quarta Appendice comprende la lista degli acronimi.

Auspico, pertanto, che la Relazione offra, ancora una volta, un contributo al miglioramento del dialogo tra Parlamento e Governo, nel quadro di un processo mirato ad una sempre più sistematica ed efficace partecipazione dell'Italia alle politiche dell'Unione europea.

**Sandro Gozi
Sottosegretario di Stato alla
Presidenza del Consiglio con delega
agli Affari europei**



PARTE PRIMA

Sviluppo del processo di integrazione europea e questioni istituzionali

CAPITOLO 1

QUESTIONI ISTITUZIONALI

Il Governo:

- ✓ *continuerà a lavorare a favore del rilancio del progetto di integrazione, assumendo come guida la Dichiarazione di Roma di marzo 2017, volta a realizzare un'Europa sicura, prospera e sostenibile, più attenta alla propria dimensione sociale e con un ruolo più incisivo sulla scena internazionale;*
- ✓ *manterrà l'impegno all'attuazione dell'Accordo interistituzionale "Legiferare Meglio" concluso nel 2016 e, in generale, a rafforzare la trasparenza nei processi decisionali UE, anche attraverso una riforma del processo elettorale europeo;*
- ✓ *continuerà a promuovere la presenza di funzionari italiani all'interno delle Istituzioni UE;*
- ✓ *nel negoziato avviato in vista del recesso del Regno Unito dall'Unione, contribuirà alla ricerca di soluzioni che riducano al minimo gli effetti negativi della Brexit su cittadini UE, imprese e settore pubblico e favoriscano scambi fluidi tra Regno Unito e UE.*

1.1 Rilancio dell'integrazione politica europea

Il Governo italiano intende contribuire ad assicurare i seguiti della Dichiarazione di Roma del 25 marzo 2017, lavorando insieme con gli altri Stati Membri e le Istituzioni dell'Unione europea per la realizzazione di un'Europa sicura, prospera e sostenibile, sociale e con un ruolo più incisivo sulla scena internazionale.

Nella convinzione che l'Europa non sia parte del problema, ma una delle soluzioni alle grandi sfide del nostro tempo, il Governo intende cogliere tutte le opportunità esistenti per imprimere un'accelerazione all'integrazione europea, sfruttando i segnali di progressiva ripresa economica e il rafforzamento della coesione a 27 nell'attuale contesto Brexit.

L'Italia continuerà a valorizzare la propria appartenenza a quel "gruppo di testa" di Stati Membri che stanno contribuendo con particolare ambizione ad orientare il dibattito sul futuro dell'Unione europea e a portare a compimento le iniziative concrete avviate nell'Unione, mirate a riavvicinare il progetto europeo ai cittadini, con un'attenzione particolare alle sfide della crescita economica, delle migrazioni e della sicurezza.

In tale prospettiva, il Governo sarà pronto a discutere e sviluppare progetti sul futuro assetto istituzionale dell'Unione nel quadro della Leaders' Agenda del Presidente del Consiglio Europeo Tusk e della "Tabella di marcia per un'Europa più unita, più forte e più democratica" del Presidente della Commissione Juncker, a partire dalla riforma dell'Unione economica e monetaria (UEM) e dall'ipotesi di prevedere in futuro liste transnazionali per le elezioni al Parlamento europeo. Il rilancio del processo di integrazione passerà altresì per l'approvazione, nel quadro dei negoziati sul prossimo Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) che prenderanno avvio nel corso del 2018, di un bilancio UE che sia pienamente al servizio e all'altezza delle priorità politiche comuni.

1.2 Rapporti con le Istituzioni dell'Unione Europea

Il Governo continuerà a favorire l'attuazione dell'Accordo interistituzionale sul tema "Legiferare Meglio" (AI) entrato in vigore nel 2016 e a promuovere il rafforzamento del carattere democratico dei processi decisionali.

Il Governo condivide l'importanza di migliorare la trasparenza dell'iter legislativo UE, nelle forme e nelle modalità previste dall'AI del 2016 e guarda con interesse anche alla proposta di un Registro per la trasparenza attraverso il quale stabilire un quadro normativo comune per l'interazione tra rappresentanti di interessi e ciascuna delle tre Istituzioni (Parlamento europeo, Consiglio e Commissione europea), nell'ottica di garantire ai cittadini una migliore conoscenza dei principali processi decisionali dell'Unione.

Il Governo italiano intende, inoltre, continuare a promuovere una presenza di funzionari di nazionalità italiana nelle Istituzioni dell'Unione che sia adeguata alla rilevanza politica e demografica del nostro Paese, soprattutto per quanto riguarda la progressione di funzionari italiani a livello di Direttori e Capi Unità, tale da assicurare un flusso costante e strutturato verso i livelli apicali più alti delle carriere europee. Nell'ottica di rafforzamento del "Sistema Italia" in Europa, il ruolo del personale italiano nel dialogo tra l'Italia e le Istituzioni UE potrà essere altresì valorizzato nel quadro dei seguiti assicurati agli "Stati Generali dei funzionari italiani nelle Istituzioni UE" tenutisi il 23 giugno 2017 a Bruxelles.

1.3 Stato di diritto e adesione dell'UE alla CEDU

Il Governo continuerà a contribuire attivamente al percorso di rafforzamento dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali UE, valorizzando in particolare l'esercizio del "Dialogo annuale" sullo Stato di diritto, introdotto su impulso della Presidenza italiana del Consiglio UE nel 2014 e proseguito nel corso delle successive Presidenze.

In vista del prossimo esercizio di valutazione di tale strumento, previsto nel 2019, il Governo ritiene necessario proseguire nel Dialogo annuale, migliorandone la forma attraverso un approccio interattivo e dedicandolo a temi orizzontali di forte attualità che costituiscono sfide concrete per gli Stati Membri. Al contempo, dovrebbe aprirsi la prospettiva di convertire tale strumento in un esercizio annuale di valutazione reciproca ("peer review").

Più in generale, il Governo si impegnerà affinché ogni meccanismo di condizionalità, nelle varie politiche UE, venga maggiormente legato al pieno rispetto dei diritti fondamentali UE e degli obblighi di solidarietà tra Stati Membri.

Quanto al processo di adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), prevista dall'art. 6 del TUE e dal Protocollo n. 8, il Governo intende continuare a lavorare alla ricerca di soluzioni che possano favorirne l'avanzamento, nel rispetto dell'avviso della Corte di Giustizia UE del dicembre 2014 e nell'ottica di rafforzare i valori comuni dell'Unione, l'efficacia del diritto UE e la coerenza della protezione dei diritti fondamentali in Europa.

1.4 Legge elettorale europea

Con l'obiettivo di un progressivo rafforzamento della legittimità democratica delle Istituzioni UE, il Governo italiano intende contribuire all'avanzamento del dibattito in Consiglio UE sulla proposta di riforma della legge elettorale presentata dal Parlamento europeo l'11 novembre 2015, rivolgendo particolare attenzione al tema dell'equilibrio di genere nella composizione delle liste, nonché alla possibilità di istituire una circoscrizione unica europea. Quest'ultima ipotesi, rilanciata dall'Italia con il sostegno di alcuni Stati Membri, potrà essere portata avanti anche tenendo conto degli sviluppi della proposta di Composizione del Parlamento europeo presentata nel Rapporto Hübner - Silva Pereira dell'11 settembre 2017.



1.5 Bilancio dell'Unione e nuovo Quadro Finanziario Pluriennale

Nel mese di maggio 2018, la Commissione prevede di presentare la proposta per il nuovo Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) post 2020. Al riguardo, la Commissione auspica una rapida analisi della stessa da parte degli Stati Membri, in modo da giungere ad un accordo prima delle elezioni del Parlamento europeo, previste a maggio 2019, e dell'insediamento della nuova Commissione, nell'ottobre 2019, al fine di evitare uno stallo negoziale di diversi mesi, con conseguenze eccessivamente dilatorie sull'avvio dei prossimi programmi.

Il Governo italiano ha presentato un proprio documento di posizione alla Commissione europea in vista della futura proposta.

Per l'Italia, il futuro QFP dovrebbe trovare il suo fulcro nel finanziamento dei beni pubblici europei necessari a fronteggiare i c.d. "fallimenti del mercato". Tali beni sono costituiti in parte dalle politiche tradizionali a sostegno della crescita e dell'occupazione (come Coesione ed Agricoltura), che non vanno abbandonate, in parte dalle "nuove" priorità, a partire dalla gestione dei flussi migratori, da affrontare nell'ottica della cooperazione allo sviluppo con i Paesi di provenienza dei migranti. Tra le nuove sfide, la posizione dell'Italia enfatizza, inoltre, l'importanza di fare fronte alle catastrofi naturali e la necessità di una maggiore cooperazione nel settore della difesa. Particolare attenzione è infine dedicata ai programmi in favore delle piccole e medie imprese, quale COSME, e a quelli ad alta valenza simbolica, come Erasmus+.

Sul versante delle entrate, si auspica un sistema più semplice e trasparente attraverso la soppressione dei vari sconti e correzioni. Sarebbe opportuno ridurre l'impatto della risorsa RNL in concomitanza con la semplificazione dell'IVA e un ampliamento del gettito relativo. Infine, si ritiene opportuno esaminare l'introduzione di nuove risorse proprie collegate a temi con valore aggiunto europeo, sulla base delle indicazioni contenute nel Rapporto finale del Gruppo di Alto Livello sulle Risorse Proprie presieduto da Mario Monti.

Per quanto concerne le procedure ordinarie del bilancio annuale, i primi mesi del 2018 saranno dedicati all'esame in Consiglio della relazione annuale della Corte dei Conti europea sull'esecuzione del bilancio dell'esercizio 2016. A seguito di tale esame, il Consiglio adotterà un'apposita raccomandazione, diretta al Parlamento europeo, sul discarico da concedere alla Commissione europea sull'attuazione del bilancio. In merito, l'Italia cercherà di mettere in evidenza i risultati positivi attestati dalla stessa Corte, in termini di riduzione del tasso complessivo di errore che conferma il suo trend discendente degli ultimi anni, sostenendo, al tempo stesso, l'adozione di misure di semplificazione e progressiva riduzione di oneri amministrativi per i beneficiari dei fondi.

A seguire, nel mese di maggio 2018, la Commissione presenterà il progetto di bilancio di previsione dell'UE per il 2019 e prenderanno avvio le complesse fasi della procedura di adozione del bilancio che si concluderanno auspicabilmente entro la fine dell'anno. A tale riguardo, il Governo continuerà ad adoperarsi per garantire l'equilibrio tra la disciplina di bilancio e l'adeguato finanziamento delle politiche prestando attenzione alla realistica capacità di esecuzione delle politiche di spesa e salvaguardando le misure tradizionalmente di nostro interesse, quali l'occupazione, la coesione, la politica agricola, le azioni esterne di cooperazione dell'UE, preferibilmente in materia di partenariato mediterraneo, e le attività collegate all'emergenza originata dai flussi migratori.

1.6 Brexit

L'Italia continuerà a lavorare insieme con le Istituzioni e gli altri Stati Membri UE per trasformare la decisione britannica di uscire dall'UE in un'occasione di ripresa del progetto europeo e, al contempo, per ridurre al minimo gli effetti negativi del recesso del Regno Unito sui cittadini e sulle imprese dell'Unione europea e sul settore pubblico.

Lo status dei cittadini UE nel Regno Unito rappresenta una priorità negoziale che il Governo



continuerà a seguire con estrema attenzione, al fine di assicurare la più alta tutela possibile dei diritti acquisiti dai nostri connazionali. È intenzione del Governo vigilare affinché le procedure amministrative per il riconoscimento del c.d. "settled-status" (il nuovo status di cittadini UE con diritti acquisiti) siano semplici ed agevoli.

Su tali basi, il Governo continuerà a lavorare affinché i negoziati tra Londra e Bruxelles siano costruttivi e si consegua un accordo soddisfacente per entrambe le parti.

In termini generali, l'Italia sostiene le linee guida dei negoziati, emanate dal Consiglio Europeo del 29 Aprile 2017, al fine di garantire un'uscita ordinata del Regno Unito e realizzare un risultato giusto ed equo per gli Stati Membri, i cittadini e le imprese.

In particolare, sulla questione delle pendenze finanziarie, il Governo ritiene che con l'accordo finale si debba tener fede a tutti gli impegni e le obbligazioni assunte con il corrente Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020, anche laddove esso dia luogo a flussi di cassa futuri. L'importo "una-tantum" dovrà quindi coprire tutti gli impegni effettuati, incluse le passività potenziali, dalle quali potranno discendere pagamenti anche dopo l'uscita del Regno Unito dalla UE.

A decorrere dalla data di uscita, il Regno Unito non sarà più parte del territorio doganale e fiscale dell'Unione, pertanto, la circolazione delle merci tra il Regno Unito e l'UE a 27 potrebbe figurarsi come un commercio con un Paese terzo. Nell'ottica di stabilire lo status doganale (merci dell'Unione e non) per le merci che entrano, escono o transitano attraverso il territorio doganale e fiscale dell'Unione, del Regno Unito o dell'UE a 27, andranno altresì valutati i casi in cui la circolazione è iniziata prima e terminerà alla data di uscita o successivamente ad essa e le disposizioni giuridiche applicabili, inclusi i regimi fiscali (quali ad esempio IVA e accise), nonché le procedure di cooperazione amministrativa relative a fatti avvenuti antecedentemente alla data di uscita. Il Governo condivide l'approccio della UE relativo ai temi doganali; è infatti interesse dell'Italia continuare lo sviluppo dei commerci con il Regno Unito all'interno dell'Unione doganale e, in futuro, quale Paese terzo. Il Governo, comunque, valuterà con particolare attenzione la necessità di proteggere, oggi e dopo la Brexit, le attività economiche e commerciali da pratiche di concorrenza sleale da parte di Paesi terzi (sottfatturazione, contraffazione, *italian sounding*, etc).

Nel quadro delle future strategie, si evidenzia anche il tema della cooperazione giudiziaria civile. Costituirebbe, infatti, interesse comune dell'UE e del Regno Unito continuare ad applicare le norme che riguardano, ad esempio, l'individuazione della legge applicabile e la determinazione del tribunale competente (criteri di giurisdizione), nonché il riconoscimento e l'esecuzione delle sentenze. In tali settori, invero, sussiste un interesse reciproco dei cittadini europei e di quelli britannici a continuare ad avvalersi di una pluralità di strumenti giuridici a tutela dei propri diritti.

CAPITOLO 2

POLITICHE MACROECONOMICHE

Il Governo:

- ✓ sosterrà il coordinamento delle politiche economiche a livello europeo e le iniziative di promozione degli investimenti e proseguirà nell'azione diretta al rafforzamento dell'Unione economica e monetaria e dell'Unione dei mercati dei capitali, nonché del coordinamento delle politiche economiche legato alla valutazione della situazione economica dell'area dell'euro e alle indicazioni agli Stati Membri nell'ambito del Semestre Europeo;
- ✓ continuerà ad operare affinché si determini un miglioramento delle metodologie di stima del prodotto potenziale e dei saldi strutturali, necessarie per la valutazione delle principali variabili di finanza pubblica e in particolare del rispetto del Patto di Stabilità e Crescita;
- ✓ persevererà nella propria azione per 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;
- ✓ presterà particolare attenzione al consolidamento della cooperazione internazionale con proiezione nell'Unione europea e in alcuni Paesi extra-UE, ricorrendo anche alla rete di "esperti" distaccati all'estero;
- ✓ contribuirà alle strategie di rafforzamento della sicurezza economico-finanziaria globale, anche attraverso attività formative a beneficio delle Polizie Doganali e delle altre Agenzie di Paesi terzi, nel quadro di programmi europei.

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

Attività nell'agenda del Consiglio UE

Nel corso del 2018 il Consiglio UE sarà impegnato nel rafforzamento del governo dell'economia europea. In particolare, il Governo lavorerà affinché i temi posti al centro dell'agenda europea per promuovere crescita e occupazione continuino a essere perseguiti con determinazione.

Il Governo sostiene la necessità di prevedere una strategia orientata alla crescita e che sia in grado di favorire la convergenza tra gli Stati Membri. Tra le priorità del Governo figura il rilancio degli investimenti per accrescere la competitività e la crescita potenziale dell'UE. Saranno, inoltre, cruciali l'attuazione di programmi di riforme strutturali ad ampio respiro - con il coinvolgimento di tutti gli Stati Membri e con gli incentivi necessari per accompagnarle - e la maggiore integrazione nei mercati di prodotti e servizi e in ambito finanziario e fiscale. Oltre al rafforzamento degli strumenti esistenti, si auspica che il nuovo Quadro Finanziario Pluriennale post-2020 veda un maggior coinvolgimento del bilancio dell'Unione nel finanziamento dei beni pubblici europei, come la messa in sicurezza delle frontiere comuni, i progetti paneuropei e la difesa, ed in tal senso si impegnerà nel corso del negoziato che si aprirà nel 2018.

L'Italia sarà, inoltre, chiamata - nell'ambito del Consiglio - a valutare i piani di consolidamento attuati dagli Stati Membri nel quadro dei programmi di assistenza finanziaria (il terzo programma per la Grecia, varato nell'estate 2015) e a seguire il consolidamento dei progressi relativamente agli Stati Membri usciti dai programmi (Spagna, Irlanda, Portogallo).



Futuro dell'Unione Economica e Monetaria (UEM)

L'evoluzione della sorveglianza europea delle politiche macroeconomiche e di bilancio avanzerà parallelamente agli sviluppi della riforma della *governance* economica dell'area dell'euro, secondo le linee indicate nel Rapporto dei Cinque Presidenti del 2015 e le successive riflessioni sul tema. In linea con la Dichiarazione sottoscritta dai 27 a Roma a marzo 2017 nell'ambito delle celebrazioni per i 60 anni del Trattato istitutivo, il documento diffuso a fine maggio 2017 dal Governo delinea la posizione italiana nel dibattito in corso, sottolineando la necessità di prevedere una strategia comune orientata alla crescita e all'occupazione e a favore di una maggiore convergenza tra gli Stati Membri.

In questo quadro, si ritiene che l'Unione monetaria debba essere affiancata da un'autentica capacità fiscale comune per promuovere gli investimenti ed avere una funzione anticyclica, assicurando, allo stesso tempo, i giusti incentivi per l'adozione di riforme strutturali e per la sostenibilità dei bilanci pubblici con un'ottica pluriennale. Il rafforzamento del legame tra riforme strutturali e finanziamenti UE potrebbe essere perseguito attraverso incentivi, per gli Stati Membri, sulla base dei progressi conseguiti nell'attuazione delle riforme. Su questa base, si ritiene che la Commissione dovrebbe impegnarsi per rendere le regole fiscali più aderenti al contesto macroeconomico, promuovendo il processo di revisione della metodologia di valutazione dell'*output gap* e delle condizioni cicliche. Si ritiene altresì auspicabile un più stretto collegamento tra le raccomandazioni a livello aggregato per l'area Euro e le loro implicazioni per i singoli paesi. Nel lungo termine, dovrebbe essere costituito un bilancio della zona euro gestito da un Ministro delle finanze comune, responsabile politicamente e con il compito di assicurare una politica fiscale coerente nell'Eurozona.

Il Governo ha proposto un meccanismo europeo di assicurazione contro la disoccupazione che possa svolgere una funzione di stabilizzazione anticyclica nel caso di shock asimmetrici (che colpiscono uno solo o pochi) Stati Membri, producendo *spillover* positivi per tutti, rafforzando in questo modo l'impatto e l'efficacia delle riforme. Ne risulterebbero facilitati gli aggiustamenti soprattutto nel mercato del lavoro consentendo di gestire i costi sociali delle crisi cicliche. Si fornirebbe in questo modo un chiaro segnale sull'irreversibilità dell'unione valutaria.

La Commissione europea ha adottato il 6 dicembre u.s. su questi temi un pacchetto di proposte contenente:

- una Comunicazione con acclusa tabella di marcia sui prossimi passi da intraprendere per il completamento dell'Unione economica e monetaria.
- una proposta di Regolamento del Consiglio relativa all'istituzione di un Fondo monetario europeo (FME), ancorato all'ordinamento giuridico dell'UE e basato sulla struttura ormai consolidata del meccanismo europeo di stabilità (MES). Il FME continuerebbe ad assistere gli Stati membri della zona euro che versano in difficoltà finanziarie e fornirebbe un meccanismo di *backstop* comune per il Fondo di risoluzione unico fungendo da prestatore di ultima istanza per facilitare la risoluzione ordinata delle banche in difficoltà.
- una proposta di Direttiva del Consiglio mirante ad integrare il trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'ordinamento giuridico dell'Unione, facendo uso della flessibilità insita nel patto di stabilità e crescita.
- una comunicazione che, guardando all'imminente avvio del negoziato sul nuovo Quadro Finanziario Pluriennale, si sofferma su nuovi strumenti di bilancio atti a garantire la stabilità della zona euro. La comunicazione esamina quattro funzioni specifiche: un sostegno alle riforme strutturali degli Stati Membri, attraverso uno strumento per la realizzazione delle riforme e un'assistenza tecnica, su richiesta degli Stati Membri; uno specifico strumento di convergenza per gli Stati membri in procinto di aderire all'euro; un meccanismo di *backstop* per l'Unione bancaria (vedi sopra); una funzione di stabilizzazione, al fine di mantenere i livelli di investimento in caso di gravi shock asimmetrici.



- una comunicazione che illustra le eventuali funzioni di un ministro europeo dell'Economia e delle finanze che, nelle intenzioni della Commissione, potrebbe fungere da vicepresidente della Commissione e da presidente dell'Eurogruppo (a Trattati costanti).

La Commissione propone, inoltre, di rafforzare il programma di sostegno alle riforme strutturali attraverso due interventi: uno strumento per sostenere gli impegni assunti dagli Stati membri in tal senso e l'assistenza tecnica per azioni specifiche su richiesta degli Stati Membri. A tale scopo la Commissione adotterà proposte specifiche a maggio 2018, orientate al prossimo Quadro Finanziario Pluriennale. Già per il periodo 2018-2020 intende avviare una "fase pilota" attraverso: modifiche mirate del regolamento sulle disposizioni comuni che disciplina i Fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE) per consentire agli Stati Membri di utilizzare una parte della riserva di efficacia dei Fondi per sostenere l'attuazione delle riforme individuate nell'ambito del semestre europeo; rafforzando l'assistenza tecnica a disposizione di tutti gli Stati membri per la realizzazione delle riforme strutturali e l'adesione alla zona euro (per i non-Euro). In attesa di definire la specifica posizione negoziale sulle singole disposizioni, il Governo italiano ha successivamente adottato il documento di posizione per una Riforma dell'UEM in un'Unione europea più forte. Nel complesso il Governo prende atto che il piano presentato dal presidente Juncker è un passo avanti nella direzione del rafforzamento della *governance* dell'Unione Economica e Monetaria e privilegia, come auspicabile, il metodo comunitario rispetto a quello intergovernativo.

Riguardo alle proposte contenute nel pacchetto, si apprezza l'attenzione posta sul processo delle riforme strutturali, per la cui attuazione la Commissione propone strumenti comunitari di supporto a favore degli Stati Membri. Si valuta positivamente anche la proposta di introdurre una funzione di stabilizzazione comune, di dimensioni adeguate. IL Governo ha da tempo sottolineato l'importanza di tale funzione di stabilizzazione esprimendo, tuttavia, preferenza per un *European Unemployment Benefit Scheme* da attivare in caso di shock. Si ritiene, infatti, che esso presenti diversi vantaggi rispetto ad un meccanismo di protezione degli investimenti che continuerà a sostenere in sede negoziale, che avrebbe come effetto, in particolare, un'attivazione più automatica e meno discrezionale, una maggiore attenzione sull'occupazione che, in assenza dello strumento del tasso di cambio, risente immediatamente degli effetti delle crisi economiche e, infine, un segnale politico immediato per chi, come i disoccupati, è maggiormente colpito dalla crisi.

Le proposte della Commissione che vanno nel senso del completamento dell'Unione Bancaria, rispecchiano le posizioni italiane e per esse il Governo auspica tempi di attuazione ancora più rapidi di quanto riportato nella tabella di marcia. Positiva la trasformazione del Meccanismo Europeo di Stabilità in Fondo Monetario Europeo, che attiverà il backstop per il Fondo di Risoluzione Unico (SRF) e continuerà a svolgere le funzioni di salvaguardia della stabilità finanziaria degli Stati Membri. Il Governo sostiene la necessità di evitare sovrapposizioni con l'attività di sorveglianza economica e fiscale attribuita dai Trattati alla Commissione e al Consiglio.

Il Governo ritiene che vada nella giusta direzione anche la Comunicazione della Commissione sul Ministro europeo dell'Economie e delle Finanze.

Per quanto riguarda il recepimento nella legislazione europea della sostanza del *Fiscal Compact*, il Governo ha apprezzato la scelta di non incorporarlo nei Trattati bensì di avviare un negoziato su una proposta di Direttiva ed ha preso nota con soddisfazione degli elementi di flessibilità presenti nel Patto di Stabilità e Crescita. Nel negoziato sulla Direttiva in questione, il Governo sottolineerà la necessità di adottare la proposta solo se parte di una riforma complessiva della *governance* economica. In questa prospettiva va sottolineata l'importanza di sostenere anche in ambito QFP la produzione di beni pubblici europei, quali la difesa, la sicurezza, la gestione del flusso dei migranti alle frontiere, etc. e di valutare complessivamente la politica fiscale per l'area dell'euro (*fiscal stance*) per meglio apprezzare le politiche fiscali dei singoli Stati Membri dell'Unione monetaria.



2.2 Completamento dell'Unione bancaria e servizi finanziari

Tra il 2013 e il 2017 sono stati conseguiti progressi significativi nel campo della stabilità di bilancio e dell'Unione bancaria, elementi cruciali per il percorso verso una completa Unione economica e fiscale. Il Governo ritiene 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. In tale quadro, tuttavia, appare ancora insufficiente quanto fatto sul lato della condivisione dei rischi. Allo stato l'unico esempio concreto di condivisione parziale è il meccanismo di graduale mutualizzazione delle risorse del Fondo di risoluzione unico entrato in funzione nel 2016, che arriverà a regime solo nel 2024. A questo meccanismo, il Governo ritiene che debba essere rapidamente affiancato un dispositivo comune credibile di *backstop* e che occorra definire con rapidità un sistema europeo di garanzia dei depositi. Da questa prospettiva si ritiene che le proposte della Commissione presentate il 6 dicembre 2017 vadano nella giusta direzione ed auspica tempi rapidi di approvazione. Considera in particolare positiva la trasformazione del Meccanismo Europeo di Stabilità in Fondo Monetario Europeo con funzioni anche di *backstop* per il Fondo di Risoluzione Unico (SRF). Per quanto riguarda 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 e che porterebbe a realizzare la piena assicurazione europea a partire dal 2024 (in coincidenza con la piena mutualizzazione del Fondo di risoluzione unico), è rimasta da lungo tempo in fase di stallo. Si sostiene, dunque, 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 banche e debito sovrano, garantendo a tutti i depositanti lo stesso livello e garanzia di protezione ovunque siano ubicati.

Nel prossimo futuro, dovranno essere adottati innumerevoli atti delegati della Commissione, previsti da un complesso di misure legislative approvate in Europa negli ultimi anni in materia bancaria (così come sono molto numerosi gli standard tecnici e le linee guida emanati dalla Autorità Bancaria Europea), con un'attività 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 sul trasferimento al Fondo di risoluzione unico delle contribuzioni raccolte a livello nazionale del 21 maggio 2014. La revisione del quadro normativo intende ridurre la possibilità di future crisi bancarie e migliorare la resilienza delle banche, in caso di stress causato sia da perturbazioni sistemiche che da cause idiosincratiche, soprattutto grazie al rafforzamento dei requisiti prudenziali e al potenziamento degli strumenti di supervisione. Pur se 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 unico di garanzia dei depositi), è stato condizionato dalle Conclusioni dell'Ecofin di giugno 2016 a ulteriori progressi nelle misure di riduzione del rischio bancario. Sulla base di tali indicazioni del Consiglio, la Commissione ha presentato il 23 novembre 2016 proposte normative volte a: i) 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); (ii) trasporre all'interno dell'ordinamento comunitario lo standard FSB relativo alla capacità complessiva di assorbimento delle perdite (*Total Loss Absorbency Capacity – TLAC*); (iii) 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 intestata a persone fisiche e PMI; (iv) ridurre le opzioni e le discrezionalità nazionali nell'applicazione delle regole prudenziali; (v) completare alcuni elementi del quadro regolamentare prudenziale già stabiliti o in corso di definizione a livello internazionale; (vi) prevedere un'armonizzazione minima dei diritti fallimentari nazionali; (vii) prevedere l'armonizzazione dello strumento della moratoria dei pagamenti. Il negoziato sulle proposte (il cd. *Risk Reduction Measures Package*) è in corso e dovrebbe concludersi nel 2018, nonostante le ampie divergenze in particolare sulla calibrazione e la qualità del MREL.

A livello tecnico in Consiglio, inoltre, è stato presentato nel maggio 2017 un rapporto sui crediti deteriorati (NPLs) nei bilanci delle banche e sulle possibili azioni per incentivarne il rapido smaltimento, nel quale si afferma che la riduzione dei NPLs richiede una strategia diversificata che comprende interventi regolamentari, sviluppo di un mercato secondario efficiente, miglioramento delle procedure esecutive e fallimentari, ristrutturazione dei sistemi bancari. Sulla base di tale rapporto, il Consiglio di luglio 2017 ha delineato un Piano di azione che prevede iniziative sia a livello nazionale che europeo. Di particolare rilevanza per l'Italia è l'elaborazione, entro il 2018, da parte della Commissione europea, del cd. *AMC blueprint*, ossia un modello di *bad bank* di sistema sulla base del quale gli Stati Membri dovrebbero sviluppare il progetto nazionale.

Nonostante le indicazioni politiche formulate, si sottolinea l'iniziativa della BCE che ha pubblicato il 4 ottobre 2017 un documento di consultazione con il quale sostanzialmente anticipa in via unilaterale il cd. *calendar approach*, in merito al quale il Consiglio aveva richiesto alla Commissione una valutazione d'impatto e, se del caso, una proposta normativa. L'iniziativa della BCE potrebbe avere rilevanti conseguenze sulle banche italiane e ripercussioni sulla concessione di credito all'economia reale.

Sempre sul piano degli orientamenti e priorità, 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 (CCP) e repertori di dati sulle negoziazioni (cd. EMIR), e che saranno oggetto di discussione. In particolare, con una prima misura, in analogia a quanto già previsto per le banche, la Commissione propone una specifica cornice normativa per disciplinare i provvedimenti e le procedure di risanamento e di risoluzione necessari nei casi di dissesto delle CCP. Una seconda proposta prevede modifiche all'assetto generale di vigilanza delle CCP, siano esse stabilite nell'Unione che appartenenti a Paesi terzi. La proposta incide tanto sul quadro normativo di EMIR, quanto parzialmente su quello che istituisce il Sistema europeo di vigilanza finanziaria (SEVIF), in particolare per le modifiche al regolamento (UE) n. 1095/2010 istitutivo dell'ASFEM (ESMA). Infine, una terza che riguarda emendamenti al solo regolamento EMIR, finalizzati a favorirne - con maggiore efficacia ed efficienza - gli obiettivi, migliorando la proporzionalità delle norme, anche in base alla concorrenza degli operatori al rischio sistematico, 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 gli obiettivi di salvaguardia della stabilità finanziaria perseguiti anche da EMIR.

La valutazione delle misure è complessivamente positiva per le finalità che persegono, riconducibili al più generale intento di approntare misure di contenimento del rischio sistematico, di riduzione della frammentazione dei mercati dei capitali e di rafforzamento della stabilità finanziaria mediante un disegno di armonizzazione degli strumenti di prevenzione delle crisi e di risoluzione, che siano peraltro proporzionati ed evitino duplicazioni. Le disposizioni prospettate possono ritenersi conformi all'interesse nazionale, in quanto utili a configurare un presidio di misure armonizzate, volto a preservare la generale stabilità nei mercati finanziari e del sistema finanziario a più livelli, sia domestico che transnazionale, capace di evitare effetti di



contagio e di assicurare la continuità delle funzioni chiave in questo settore.

Per quanto riguarda gli aspetti internazionali, il Governo punterà al rafforzamento della posizione comune dell'area euro nelle sedi del G7, del G20 e del FMI su questioni economiche e finanziarie internazionali.

2.3 “Semestre europeo”: sorveglianza macroeconomica e di bilancio

Il Semestre 2017 si è formalmente concluso con l'adozione delle Raccomandazioni specifiche per Paese (*Country-Specific Recommendations - CSRs*) ed è stato avviato il nuovo ciclo annuale di coordinamento delle politiche economiche degli Stati Membri. Rispetto al passato, la cooperazione e il dialogo multilaterale tra Commissione e Stati Membri all'interno dei Comitati coinvolti sulla sorveglianza macroeconomica, come il LIME e il CPE, sono migliorati grazie soprattutto al lavoro di razionalizzazione del processo di *governance*, in particolare: i) riducendo e semplificando il numero di raccomandazioni per Paese; ii) pubblicando anticipatamente le raccomandazioni sulla politica economica dell'area dell'euro; iv) includendo l'esame approfondito in ambito MIP direttamente nei rapporti nazionali pubblicati dalla Commissione; e infine v) attraverso un dialogo intensificato tra la Commissione e gli Stati Membri nonché altre istituzioni europee.

L'impegno del Governo è di promuovere ulteriormente la cooperazione e il dialogo con gli altri Stati Membri, coinvolgendo anche gli Enti territoriali, le parti sociali, e il *National Productivity Board*, che dovrebbe essere istituito entro marzo 2018, nonché altri soggetti interessati per garantire una maggiore responsabilità nazionale e sostenere l'attuazione delle riforme. Tuttavia, ulteriori progressi sono auspicabili, come il miglioramento della tempistica delle procedure del Semestre, così da permettere agli Stati Membri di poter rispondere adeguatamente alle CSR e, di conseguenza, attuarle. A tal fine, l'Italia ha accolto con favore la valutazione pluriennale dei progressi compiuti nell'attuazione delle Raccomandazioni Paese (CSR), soprattutto in relazione agli Stati soggetti ad un esame approfondito degli squilibri macroeconomici come l'Italia. L'approccio pluriennale è stato introdotto per la prima volta nel 2017, in linea con il principio che “l'attuazione delle riforme richiede tempo”. Tuttavia, sulla base dell'attuale impostazione del semestre europeo, le CSR sono proposte dalla Commissione a maggio, prima di essere adottate dal Consiglio nel mese di luglio, ma la loro attuazione viene valutata già a febbraio dell'anno successivo, cioè dopo un periodo di soli otto mesi. Questo è uno dei fattori che attualmente genera, a parità di condizioni, una distorsione verso il basso nella valutazione annuale dell'attuazione delle CSR ed è il motivo per cui l'approccio pluriennale potrebbe sembrare più appropriato con opportune condizioni.

Infine, nell'ambito del rafforzamento della funzione di coordinamento del Semestre europeo, il Governo è impegnato ad accrescere ulteriormente l'attenzione 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 da una prospettiva 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 surplus di parte corrente ritenuto eccessivo in ambito MIP, ad avviare politiche di sostegno agli investimenti e alla domanda interna.

Per quanto riguarda il processo 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 entro giugno e riguarderanno anche gli squilibri macroeconomici. Nell'ambito di questo processo, il Governo continuerà a promuovere uno stretto coordinamento tra le politiche strutturali e di bilancio nazionali e la *stance fiscale* aggregata a livello di area dell'euro.

Per quanto riguarda i meccanismi di sorveglianza e gli strumenti introdotti per il rafforzamento e il coordinamento delle politiche di bilancio dell'area dell'euro, nell'autunno del 2018 si

