PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

La partecipazione dell'Italia all'Unione europea
RELAZIONE CONSUNTIVA
2018

www.politicheeuropee.gov.it

DIPARTIMENTO
POLITICHE EUROPEE
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Relazione Consuntiva 2018

Guida alla consultazione

Il presente CD rom contiene la versione PDF della *Relazione Consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'UE per il 2018.*
Sebbene la Relazione venga predisposta nel quadro di un complesso processo di sintesi, limatura, integrazione e coordinamento, si è fatto comunque tutto il possibile, nella strettissima tempistica stabilita dalla legge 234, per finalizzare un prodotto qualitativo e permettere alla Relazione Programmatica di potere assolvere alla sua funzione, anche in termini di completezza, leggibilità`, chiarezza e complessiva "fruibilità`" da parte di Deputati e Senatori.

Nella *Relazione Consuntiva 2018* in formato elettronico è possibile spostarsi agevolmente attraverso dei **collegamenti iperstestuali** che sono stati attivati nell'indice analitico, inserito nella parte iniziale della relazione, e che collegano ai singoli capitoli in riferimento ai seguenti argomenti:

1. **Parte Prima** – Sviluppo del processo di integrazione europea e questioni istituzionali
2. **Parte Seconda** – Principali politiche orizzontali e settoriali
3. **Parte Terza** – Attuazione delle Politiche di Coesione economica, sociale e territoriale
4. **Parte Quarta** – Il Coordinamento nazionale delle Politiche europee

Completano il testo quattro Allegati:

- **Allegato I** : Elenco dei Consigli dell'Unione europea e dei Consigli europei
- **Allegato II**: Flussi finanziari dell'Unione europea all'Italia nel 2018
- **Allegato III**: Stato di Recepimento delle Direttive
- **Allegato IV:** Seguiti agli Atti di Indirizzo Parlamentari – Tabelle Sintetica e Analitica
- **Allegato V:** Elenco degli Acronimi

Si precisa che, per un'immediata lettura, l'allegato **IV** prevede, con riferimento agli atti di indirizzo parlamentari e ai seguiti del Governo, due tabelle: la prima sintetica e la seconda analitica nei suoi contenuti.

Confidando che questa *Relazione Consuntiva*, così come è stata strutturata e arricchita rispetto al passato, possa rivelarsi un utile e concreto strumento conoscitivo e di lavoro, si desidera cogliere l'occasione per trasmettere un sentito ringraziamento a tutte le Amministrazioni che hanno fornito i contributi per i rispettivi ambiti di competenza e hanno collaborato con gli uffici del Dipartimento politiche europee consentendo la predisposizione di questo Documento nell'ottica di una sempre più consapevole, sistematica ed efficace partecipazione del nostro Paese alle politiche dell'Unione europea.

Servizio Informative parlamentari e Corte di Giustizia UE

PREMESSA **6**

PARTE PRIMA **8**

SVILUPPO DEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA E NUOVO QUADRO ISTITUZIONALE DELL'UE **8**

CAPITOLO 1 8
IL QUADRO ISTITUZIONALE *8*
1.1 Sviluppo del processo di integrazione europea 8
1.2 I rapporti con le istituzioni europee 8
1.3 Legge elettorale europea 9
1.4 Stato di diritto e accesso dell'UE alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) 9
1.5 Brexit 10
CAPITOLO 2 13
IL COORDINAMENTO DELLE POLITICHE MACROECONOMICHE *13*
2.1 Il Governo dell'economia e l'UEM 13
2.2 Il Semestre europeo: sorveglianza macroeconomica e di bilancio 15
2.3 Unione bancaria e servizi finanziari 17
2.4 Fiscalità diretta 29
2.5 Fiscalità indiretta 30
2.6 Tassazione dell'economia digitale 31
2.7 Cooperazione amministrativa 32
2.8 Unione doganale 33

PARTE SECONDA **35**

PRINCIPALI POLITICHE ORIZZONTALI E SETTORIALI **35**

CAPITOLO 1 35
MERCATO UNICO DEI BENI E SERVIZI *35*
1.1 Servizi 35
1.2 Servizi professionali 36
1.3. Proprietà intellettuale e industriale 36
1.4. Diritto societario 38
1.5. Libera circolazione delle merci 39
1.6. Strumenti per il funzionamento del Mercato Unico 40
1.7. Disposizioni relative all'ora legale 41
1.8. Appalti pubblici 42
CAPITOLO 2 44
MERCATO UNICO DIGITALE *44*
2.1. La politica per il commercio elettronico 44
2.2. La politica per lo sviluppo di reti digitali e servizi innovativi 47
2.3. La politica dell'e-government 51
CAPITOLO 3 53
PIANO D'AZIONE PER L'UNIONE DEI MERCATI DEI CAPITALI *53*
CAPITOLO 4 59
CONCORRENZA E TUTELA DEI CONSUMATORI E AIUTI DI STATO *59*
4.1. Concorrenza 59
4.2. Tutela dei consumatori 60
4.3. Aiuti di Stato 60
CAPITOLO 5 63
POLITICHE PER L'IMPRESA *63*
5.1. Politiche a carattere industriale 63
5.2. Made in 63
5.3. PMI, Start up innovative e reti d'impresa 63
5.4. Normativa tecnica 64
CAPITOLO 6 67
RICERCA, SVILUPPO TECNOLOGICO E SPAZIO *67*
6.1. Ricerca e sviluppo tecnologico 67
6.2. Politiche italiane nel settore aerospaziale 70
CAPITOLO 7 72
RIFORMA DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E SEMPLIFICAZIONE *72*
7.1. La cooperazione europea nel campo della modernizzazione del settore pubblico 72
7.2. La mobilità europea dei dipendenti pubblici 72

7.3. Le attività nel campo della semplificazione 73
CAPITOLO 8 74
LE POLITICHE NEL SETTORE ENERGETICO *74*
8.1. Unione dell'energia 74
8.2. Efficienza energetica ed energie rinnovabili 77
CAPITOLO 9 80
LE POLITICHE DELL'AMBIENTE *80*
9.1. Economia circolare 80
9.2. Le politiche sul clima-energia 81
9.3. Sviluppo sostenibile, biodiversità e gestione delle risorse idriche 85
CAPITOLO 10 87
TRASPORTI *87*
10.1. Trasporto stradale 87
10.2. Trasporto ferroviario 94
10.3. Trasporto marittimo 94
10.4. Trasporto aereo 94
10.5. Reti Transeuropee di trasporto 98
CAPITOLO 11 101
AGRICOLTURA E PESCA *101*
11.1. Agricoltura 101
11.2. Allevamento 105
11.3. Pesca 106
CAPITOLO 12 108
POLITICHE PER IL LAVORO, PER L'INCLUSIONE SOCIALE E PER LE PARI OPPORTUNITA' *108*
12.1. Attuazione dell'Agenda per le nuove competenze 108
12.2. Politiche attive per l'occupazione 108
12.3. Salute e sicurezza sul lavoro 111
12.4. Sicurezza sociale dei lavoratori 112
12.5. Politiche d'integrazione europea 113
12.6. Politiche sociali, lotta alla povertà e all'esclusione sociale 114
12.7. Politiche per la tutela dei diritti e l'emancipazione delle donne 115
12.8. Politiche per la parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni 116
CAPITOLO 13 119
TUTELA DELLA SALUTE *119*
13.1. Prevenzione e Programmazione sanitaria 119
13.2. Farmaci, dispositivi medici, diagnostici in vitro, cosmetici e biocidi 122
13.3. Sanità elettronica 124
13.4. Sicurezza alimentare, sanità animale e farmaci veterinari 125
CAPITOLO 14 130
ISTRUZIONE, GIOVENTU' E SPORT *130*
14.1. Politiche per l'istruzione e la formazione 130
14.2. Politiche della gioventù 135
14.3. Politiche per lo sport 138
CAPITOLO 15 139
CULTURA E TURISMO *139*
15.1. Cultura 139
15.2. Turismo 144
CAPITOLO 16 146
SPAZIO DI LIBERTA', SICUREZZA E GIUSTIZIA *146*
16.1. Politiche sulla migrazione 146
16.2. La dimensione interna della politica sulla migrazione 146
16.3. La dimensione esterna della politica sulla migrazione 148
16.4. Sicurezza interna e misure di contrasto alla criminalità 151
16.5. Cooperazione giudiziaria in materia civile e penale 153
CAPITOLO 17 159
DIMENSIONE ESTERNA DELL'UNIONE *159*
17.1. Politica estera e di sicurezza comune 159
17.2. Politica di sicurezza e difesa comune 164
17.3. Allargamento 166
17.4. Politica di vicinato e Strategie Macroregionali UE 169
17.5. Collaborazione con Paesi terzi, accordi internazionali e politica commerciale comune 171
17.6. Politiche e iniziative di sviluppo e cooperazione umanitaria in ambito UE 175

17.7. Il Servizio Europeo di Azione Esterna 176
CAPITOLO 18 178
STATISTICHE EUROPEE A SUPPORTO DELLE POLITICHE 178
18.1 Attuazione del programma di lavoro annuale della Commissione europea (Eurostat) per il 2018 178
18.2 Programma relativo al mercato unico, alla competitività delle imprese, comprese le piccole e medie imprese, e alle statistiche europee 178
18.3 Statistiche europee in materia di migrazione e di protezione internazionale 179
18.4 Statistiche sociali, sulle imprese e in materia di agricoltura: i regolamenti quadro 180
18.5 Armonizzazione del reddito nazionale lordo ai prezzi di mercato 181
18.6 Attuazione dell'Agenda 2030: la misurazione statistica degli Obiettivi di sviluppo sostenibile182

PARTE TERZA 183

ATTUAZIONE DELLE POLITICHE DI COESIONE ECONOMICA, SOCIALE E TERRITORIALE 183

CAPITOLO 1 183
ATTUAZIONE DELLA POLITICA DI COESIONE NEL 2018 183
1.1. La programmazione unitaria della politica di coesione nel 2018 183
1.2. Risultati raggiunti dalla politica di coesione nel 2018 per temi prioritari 185
1.3. Il futuro della politica di coesione nel post 2020 189
1.4. Programmi di Cooperazione Territoriale Europea 191

PARTE QUARTA 194

IL COORDINAMENTO NAZIONALE DELLE POLITICHE EUROPEE 194

CAPITOLO 1 194
IL COORDINAMENTO DELLA POSIZIONE NEGOZIALE DELL'ITALIA E L'ATTIVITA' DEL CIAE 194
1.1 Attività del Comitato interministeriale per gli affari europei nel 2018 194
1.2 Accesso agli atti dell'Unione europea 194
CAPITOLO 2 196
INFORMAZIONE QUALIFICATA AL PARLAMENTO E SEGUITI DATI AGLI ATTI DI INDIRIZZO 196
CAPITOLO 3 200
CONTENZIOSO DINANZI ALLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA 200
CAPITOLO 4 207
PREVENZIONE E SOLUZIONE DELLE INFRAZIONI AL DIRITTO UE 207
CAPITOLO 5 217
ATTUAZIONE DELLA NORMATIVA DELL'UNIONE EUROPEA 217
5.1 Legge europea, legge di delegazione europea e stato di recepimento delle direttive 217
5.2 Sessione europea della Conferenza Stato-Regioni 222
CAPITOLO 6 223
TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI E LOTTA CONTRO LA FRODE 223
CAPITOLO 7 225
ATTIVITA' DI COMUNICAZIONE E INFORMAZIONE IN MATERIA EUROPEA 225
7.1 La comunicazione in merito all'attività dell'UE e alla partecipazione italiana all'UE 225
7.2 La formazione in merito all'attività dell'UE e alla partecipazione dell'Italia all'UE 227

APPENDICE I 228

ELENCO DEI CONSIGLI DELL'UNIONE EUROPEA E DEI CONSIGLI EUROPEI 228

APPENDICE II 244

FLUSSI FINANZIARI DELL'UNIONE EUROPEA ALL'ITALIA NEL 2018 244

APPENDICE III 275

STATO DI RECEPIMENTO DELLE DIRETTIVE 275

APPENDICE IV 282

SEGUITI AGLI ATTI DI INDIRIZZO PARLAMENTARI – TABELLE SINTETICA E ANALITICA 282

APPENDICE V 323

ELENCO DEGLI ACRONIMI 323

PREMESSA

Questa Relazione consuntiva è stata realizzata in collaborazione con i Ministeri che partecipano all'attività che si svolge in sede europea.

La sua ampiezza testimonia della crescente presenza dell'Unione Europea nella vita politica, economica e sociale dell'Italia. L'indice della Relazione offre un primo quadro esplicativo dell'ampia materia trattata.

Quest'anno, la Relazione si arricchisce di un'informazione dettagliata degli Atti di indirizzo parlamentare in materia e i seguiti a essi dati dal Governo, che consente di risalire a un più preciso quadro complessivo del ruolo svolto dai due organi costituzionali italiani nell'ambito dell'attività normativa dell'Unione svoltasi nel 2018.

Sono crescenti le manifestazioni di insoddisfazione interne ed esterne sul funzionamento dell'Unione europea. Pertanto, senza soluzione di continuità alla partecipazione all'ampia attività ordinaria degli organi europei, il Governo, attraverso il Dipartimento per le politiche europee, ha intrapreso un'azione propositiva che è stata sintetizzata in un documento intitolato "Una *politeia* per un'Europa diversa, più forte e più equa"*. Esso indica quali debbano essere le architetture istituzionali europee monetarie ed economiche da completare e le politiche comuni in materia da integrare per pervenire a un equilibrio tra le istanze di stabilità e quelle di crescita e occupazione. Il documento, presentato agli organi dell'UE il 7 settembre 2018, ha proposto di costituire un Gruppo ad alto livello per esaminare i punti in esso sollevati*.

Paolo Savona
MINISTRO per gli AFFARI EUROPEI

PAGINA BIANCA

PARTE PRIMA

SVILUPPO DEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA E NUOVO QUADRO ISTITUZIONALE DELL'UE

CAPITOLO 1

IL QUADRO ISTITUZIONALE

Nel corso del 2018, il Governo italiano ha lavorato per costruire un'Europa più vicina ai suoi cittadini e per rafforzarne la capacità di risposta alle sfide comuni, in primo luogo le migrazioni, la crescita economica e l'occupazione e la sicurezza. Tra i principali dossier istituzionali che hanno conosciuto significativi sviluppi nel 2018, anche grazie all'attivo contributo italiano figurano: l'Iniziativa Cittadini (ICE), la riforma della legge elettorale europea, le iniziative UE a sostegno del rispetto dello stato di diritto, nonché la chiusura del complesso negoziato sul recesso del Regno Unito dall'UE.

1.1 Sviluppo del processo di integrazione europea

Nel corso del 2018, l'azione del Governo italiano si è concentrata sull'obiettivo di costruire un'Europa più vicina ai suoi cittadini, rafforzando la capacità di risposta dell'Unione alle sfide comuni, tra cui, in particolare, le migrazioni, la crescita economica, l'occupazione e la sicurezza. L'attuale quadro europeo conferma la presenza di questioni irrisolte e divisioni interne all'UE. In un simile contesto, il Governo si è adoperato per rafforzare lo spirito cooperativo e la solidarietà fra Stati membri, a partire dall'ambizioso obiettivo di lavorare alla costruzione di una politica comune sulle migrazioni, basata sul riconoscimento del principio che la sfida migratoria non riguarda singoli Stati membri ma l'Europa intera.

1.2 I rapporti con le istituzioni europee

L'Italia ha portato avanti un dialogo aperto e costruttivo con le Istituzioni europee nei molteplici fori istituzionali UE, da quelli più tecnici, quali i gruppi di lavoro in senso al Consiglio, sino agli appuntamenti di più alto livello politico, quali i Consigli europei e i Vertici con i partner dell'Eurozona.
Uno dei fili conduttori dell'azione italiana è stato la promozione del carattere partecipativo e trasparente dei processi decisionali europei. Tra le iniziative in questo senso, cui l'Italia ha contribuito attivamente, si possono citare il dossier relativo al c.d. "Registro di trasparenza" – una proposta della Commissione finalizzata ad istituire un quadro normativo comune per l'interazione trasparente tra rappresentanti di interessi e ciascuna delle tre Istituzioni dell'Unione (Parlamento europeo, Consiglio e Commissione) – e la proposta volta a facilitare la partecipazione dei cittadini al processo legislativo europeo tramite la riforma della c.d. "Iniziativa dei cittadini europei", strumento di democrazia partecipativa transnazionale introdotto dal Trattato di Lisbona, che consente ad un milione di cittadini europei residenti in almeno un quarto degli Stati membri di invitare la Commissione a presentare una proposta di atto giuridico.
Con riguardo ai funzionari italiani presso le Istituzione europee, nel corso del 2018 l'Italia ha continuato a promuoverne – anche attraverso un'attenta azione di monitoraggio e sostegno alle candidature – una presenza coerente al peso demografico e al profilo di primo piano che il

nostro Paese riveste in ambito UE. Come risultato, la recente evoluzione della presenza italiana nelle Istituzioni UE mostra buoni segnali a livello apicale, con ulteriori margini di miglioramento. A fine 2018 l'Italia può contare su quattro Direttori generali, due Direttori generali aggiunti e ventinove Direttori presso la Commissione; un Direttore generale e un Direttore presso il Segretariato generale del Consiglio; due Direttori generali e quattro Direttori presso il Parlamento europeo; cinque Direttori esecutivi di Agenzie decentrate UE e il Presidente dell'Autorità bancaria europea.
Nel più ampio contesto riguardante l'accesso alle carriere UE, il Governo italiano ha inoltre proseguito, insieme ad altri Stati membri, il proprio impegno a tutela e a sostegno dei principi di merito e di non discriminazione basata sulla nazionalità nei processi di selezione del personale UE.

1.3 Legge elettorale europea

Il Governo italiano ha partecipato attivamente al processo di riforma dell'Atto elettorale europeo (cd. "Legge elettorale europea"), che delinea i principi e le regole generali che i Paesi membri devono rispettare per l'elezione dei rispettivi membri del Parlamento europeo (PE).
Nel corso del lungo negoziato, il Consiglio UE ha fatto cadere gran parte delle ambiziose proposte del PE (a partire dalle liste transnazionali e dal sistema degli Spitzenkandidaten, in base al quale i candidati capilista alle elezioni del PE coincidono con i candidati di ciascuna famiglia politica europea alla carica di Presidente della Commissione) per questioni di principio o considerazioni di natura giuridica. Nella riforma finale, adottata con Decisione 2018/994 del Consiglio del 13 luglio 2018, sono rimaste: la soglia di sbarramento massima al 5 percento e obbligatoria tra il 2 e il 5 percento per Paesi con circoscrizioni di più di trentacinque seggi (solo Germania e Spagna); la possibilità di varie opzioni di voto (voto anticipato, voto postale, voto elettronico o via internet); la possibilità per gli Stati membri di consentire il voto dei propri cittadini residenti in Paesi extra UE. L'Atto elettorale europeo così riformato entrerà quindi in vigore a seguito dell'ultima notifica da parte degli Stati membri.
Per connessione di argomento, si segnala che – sempre in vista delle elezioni del Parlamento europeo di maggio 2019 – il Consiglio europeo di giugno ha approvato una Decisione che stabilisce la nuova composizione del PE, in forza della quale ventisette dei settantatré seggi resi vacanti dall'uscita del Regno Unito saranno riassegnati fra alcuni degli Stati membri, al fine di rispecchiare meglio il principio della "proporzionalità degressiva" (art. 14, par. 2, TUE). L'Italia guadagnerà tre seggi, passando dagli attuali settantatré a settantasei.

1.4 Stato di diritto e accesso dell'UE alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)

Nel corso del 2018, il Governo italiano ha riaffermato in più sedi l'importanza del rispetto e della promozione dei diritti e dei valori fondamentali che concretano l'identità europea, a partire dallo stato di diritto.
Tale azione è stata portata avanti riconoscendo e valorizzando il ruolo essenziale delle Istituzioni europee nella salvaguardia del principio dello stato di diritto e dei valori fondamentali dell'Unione.
Nell'ambito delle procedure attualmente in corso ex art. 7 del Trattato sull'Unione europea (TUE), l'Italia ha sin dall'inizio condiviso l'importanza di condurre un dialogo aperto e non discriminatorio tra pari in sede consiliare, in piena collaborazione con le Autorità degli Stati membri direttamente coinvolti, al fine di approfondire, secondo logiche collaborative e non accusatorie, gli elementi di preoccupazione sollevati dalla Commissione e dal Parlamento

europeo.
Tra le iniziative volte a rafforzare la tutela dello Stato di diritto, il Governo italiano partecipa al Gruppo "Amici dello stato di diritto", nato nel 2016 su impulso belga e a cui hanno aderito altri nove Stati membri, che si propone di prevenire l'insorgere di situazioni di minaccia allo stato di diritto negli Stati membri. Nell'ambito delle attività del gruppo, l'Italia ha contribuito alla riflessione sulla possibile evoluzione degli strumenti esistenti, come il Dialogo annuale sullo Stato di diritto, introdotto su impulso dell'ultima Presidenza italiana del Consiglio UE (2014) e il cui prossimo momento di valutazione è previsto per il 2019.
Per quanto concerne il processo di adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), prevista dall'art. 6 del TUE, la discussione del dossier è stata ripresa in ottobre sotto la Presidenza di turno austriaca a livello di Gruppo di lavoro FREMP (Diritti fondamentali, dei cittadini e libera circolazione delle persone), con la presentazione di un documento di lavoro della Commissione dedicato al tema dei limiti del sindacato giurisdizionale in ambito PESC, anche nella prospettiva di rilancio del dossier.

1.5 Brexit

Il 2018 ha rappresentato un anno di cruciale importanza per gli sviluppi negoziali sulla Brexit, a due anni dal voto referendario britannico del 23 giugno 2016 e dalla conseguente decisione del Governo del Regno Unito di attivare – per la prima volta nella storia dell'UE – l'art. 50 del TUE per il recesso dall'Unione.
Dopo la positiva conclusione, il 15 dicembre 2017, della prima fase dei negoziati – dedicata alla tutela dei diritti dei cittadini, alle pendenze finanziare e alla questione del confine nordirlandese – nel 2018 è entrata nel vivo la seconda fase, incentrata sulla definizione delle restanti parti dell'Accordo di recesso e sulla redazione della Dichiarazione politica sul quadro delle future relazioni UE-UK.
In seguito all'approvazione dell'intesa UE-UK da parte del Governo britannico il 14 novembre, il Consiglio europeo straordinario "art. 50" del 25 novembre ha dato il suo avallo politico all'Accordo di recesso e alla Dichiarazione politica sulle future relazioni UE-UK. Si tratta di un'intesa di fondamentale importanza che, ove ratificata, consentirà di gestire la Brexit in modo ordinato e in termini chiari per cittadini e imprese, prevedendo, dopo l'uscita del 29 marzo 2019, anche un periodo transitorio al 31 dicembre 2020 (eventualmente prorogabile per massimo un ulteriore biennio), nel corso del quale l'*acquis* comunitario continuerà ad applicarsi al Regno Unito, ma senza che Londra possa più partecipare ai processi decisionali UE.
L'intesa raggiunta recepisce le priorità su cui il Governo italiano ha mantenuto alto il livello di attenzione nel corso del negoziato, a partire dalla tutela dei diritti dei cittadini UE residenti nel Regno Unito e dalla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine, per arrivare al regolamento delle pendenze finanziarie britanniche nei confronti del bilancio UE e alle prospettive di un partenariato economico e di sicurezza profondo e ambizioso.
Anche in linea con la pertinente la Risoluzione parlamentare n. 6-00006 del 27 giugno, l'Italia ha contribuito ad una dialettica negoziale costruttiva e priva di atteggiamenti punitivi verso Londra, volta all'affermazione dei prioritari interessi nazionali sul dossier, in sintonia con il lavoro condotto dalla squadra negoziale UE guidata da Michel Barnier. Anche grazie all'Italia, è stato possibile mantenere quell'unità d'azione a Ventisette che si è rivelata un fattore decisivo per la positiva conclusione del negoziato sul recesso.
Sarà ora fondamentale fare quanto possibile per assicurare che l'Accordo di recesso possa entrare in vigore all'indomani del 29 marzo 2019, evitando di precipitare in uno scenario di uscita senza accordo (c.d. "no deal"). A quest'ultimo riguardo, tenuto conto dell'incertezza che caratterizza il processo di ratifica del Regno Unito e dell'invito del Consiglio europeo "art.50" del 13-14 dicembre a prepararsi a tutti gli esiti possibili, il Governo italiano ha avviato i preparativi per garantire, anche con misure legislative, la tutela dei diritti dei cittadini italiani

che vivono nel Regno Unito e dei cittadini britannici che vivono in Italia, la stabilità finanziaria e la continuità operativa dei mercati e dei settori bancario, finanziario e assicurativo, la promozione di un'adeguata preparazione delle imprese e la gestione di emergenze relative ad ambiti quali trasporti, dogane, sanità, agricoltura, ricerca, istruzione ecc..

Brexit, Dogane e Banca europea per gli investimenti

Il Governo si è adoperato per affrontare lo scenario peggiore che potrebbe scaturire dalla c.d. *hard brexit*, ossia dell'uscita del Regno Unito senza alcun accordo di transizione. In questa ipotesi, fino alla mezzanotte del 29 marzo 2019, il Regno Unito farà parte dell'Unione Europea, mentre dal 30 il Regno Unito dovrà essere trattato come uno Stato terzo ai fini doganali. A tal fine nello specifico settore doganale il Governo, a motivo del previsto aumento del carico di lavoro, si è attivato per un'adeguata organizzazione anche attraverso un piano straordinario di efficientamento del personale (formazione e mobilità) presso i luoghi di maggior impatto (aeroporti/porti/snodi logistici) e con azioni informative come: incontri tematici regolari con gli operatori, uno speciale *helpdesk* che tramite un indirizzo dedicato (adm.infobrexit@adm.gov.it) permette di inviare quesiti specifici, linee guida per gli operatori per chiarire situazioni che potrebbero risultare complicate, e aggiornamento dei sistemi informatici che devono essere adeguati al nuovo status del Regno Unito.
In qualità di membro dell'Unione Europea, il Regno Unito è membro della Banca Europea per gli Investimenti (BEI) e detiene il 16 per cento del suo capitale, come gli altri tre grandi azionisti, Italia, Germania e Francia. A seguito di Brexit il Regno Unito cesserà di essere membro della Banca, e il capitale di questa si ridurrà della rispettiva quota, pari a oltre 39 miliardi di euro, ed equivalente al sostegno di circa 100 miliardi di attività nel portafoglio BEI, quasi un quinto dell'attività totale [la BEI si finanzia sul mercato dei capitali per prestare ai propri membri e, secondo i parametri statutari può prendere a prestito fino a 2,5 volte il suo capitale. I 39 miliardi di capitale del Regno Unito corrispondono quindi a circa 100 miliardi di attività di prestito (39,2x 2,5 = 98)]. Senza questo sostegno, la Banca sarebbe costretta a ridurre drasticamente l'attività di prestito (di circa il 40 per cento nei primi 2 anni), inoltre, perderebbe il merito di credito AAA, che la caratterizza come Banca dell'Unione, poiché le agenzie di rating valuterebbero la mancanza del sostegno degli azionisti, fondamentale per la fiducia dei mercati finanziari, come un grave segnale di debolezza della Banca stessa.
Per evitare questa circostanza, per oltre un anno la Banca ha negoziato con la Commissione Barnier e il Regno Unito le condizioni di uscita. Il Regno Unito riceverà il rimborso di capitale in rate annuali, manterrà gli obblighi contrattuali di rimborso dei prestiti in corso e fornirà garanzie sulla quota di attività di pertinenza, decrescenti nel tempo. I rimanenti 27 paesi membri dell'Unione rimpiazzeranno il capitale mancante: il capitale del Regno Unito sarà sostituito, in parte con riserve della Banca, per la quota di capitale versato (3,5 miliardi di euro), in parte con l'aumento di capitale sottoscritto da parte dei restanti 27 paesi, in virtù della loro quota (fa eccezione la Polonia che contribuirà in modo più che proporzionale alla sua quota, per compensare, su sua richiesta, uno squilibrio esistente tra la dimensione della propria economia e la quota BEI); tale aumento non comporterà versamenti ma solo sottoscrizione di quote di capitale e non avrà impatto su debito e disavanzo nazionali. In questo modo la Banca potrà continuare a operare alle condizioni esistenti, svolgendo il proprio ruolo di sostegno agli investimenti, recentemente rafforzato dalle garanzie offerte dal piano Juncker.
A oggi, le parti hanno raggiunto un compromesso relativamente soddisfacente per tutti; le agenzie di rating valutano positivamente il sostegno degli azionisti rimanenti alla Banca, elemento necessario al mantenimento del suo rating primario.
L'Italia, sin dalla fondazione della BEI, di cui quest'anno è il 60mo anniversario, ha ottenuto grandi vantaggi finanziari dai prestiti BEI. Questi, infatti, sono erogati a tassi di interesse vicino all'Euribor, a lunga scadenza (fino a 30 anni) e hanno un effetto catalitico sul sistema imprenditoriale, poiché mobilitano almeno altrettante risorse di quelle messe a disposizione

dalla Banca. Questa presta, infatti, al massimo fino al 50 per cento dell'importo dell'investimento. Nel 2017, ad esempio, l'Italia è stato il primo prenditore con oltre 10 miliardi di euro di prestiti, su un totale di 70 miliardi prestati dalla Banca (60 all'interno dell'Unione Europea).

Se da un lato il lungo negoziato è in via di conclusione (è necessaria in molti paesi l'approvazione da parte del Parlamento della sottoscrizione di nuove quote della BEI e, a tal fine, è stata proposto un emendamento in tal senso al DL n.135/2018) e ci si attende sia ratificata la sostituzione del capitale del Regno Unito in BEI nei primi mesi dell'anno, dall'altro, l'accordo è soggetto al *caveat*: *nothing is agreed until everything is agreed*, ovvero al raggiungimento di un accordo tra Commissione e Regno Unito per una ordinata conclusione del processo previsto dall'art. 50 del TFEU.

In assenza di un accordo, o anche solo in mancanza della sostituzione del capitale, la Banca Europea per gli Investimenti ridurrebbe in modo drastico la propria attività, non potrebbe accedere ai mercati finanziari per una raccolta a tassi favorevoli e perderebbe gran parte del proprio ruolo di sostegno agli investimenti in Europa. L'Italia ne sarebbe danneggiata proporzionalmente, perdendo accesso a una fonte di prestito a condizioni favorevoli e di ampio volume.

CAPITOLO 2

IL COORDINAMENTO DELLE POLITICHE MACROECONOMICHE

2.1 Il Governo dell'economia e l'UEM

A dicembre 2017 la Commissione europea ha presentato un pacchetto per il completamento dell'architettura dell'Unione Economica e Monetaria. Tale pacchetto prevede tra l'altro la trasformazione del Meccanismo di stabilità europea in un Fondo monetario europeo per il sostegno degli Stati membri dell'area dell'euro in difficoltà finanziarie con l'ipotesi, inoltre, di funzione di backstop comune per il Fondo di risoluzione unico. Contemporaneamente la Commissione europea ha annunciato l'imminente adozione di strumenti di bilancio per: i) la creazione di una funzione di stabilizzazione, al fine di mantenere i livelli di investimento in caso di gravi shock asimmetrici e ii) aiutare gli Stati membri a realizzare le riforme strutturali e per sostenerne la convergenza in vista dell'adozione dell'Euro; le relative iniziative legislative sono state adottate a maggio 2018 nel quadro delle proposte per il Quadro Finanziario Pluriennale 2021 – 2027.

Il pacchetto di dicembre 2017 contiene inoltre una proposta mirante ad integrare, nella sostanza, il trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'ordinamento giuridico dell'Unione, facendo uso dell'adeguata flessibilità insita nel patto di stabilità e crescita e una comunicazione che illustra le eventuali funzioni di un ministro europeo dell'Economia e delle finanze che potrebbe fungere da vicepresidente della Commissione e da presidente dell'Eurogruppo, come sarebbe possibile in base agli attuali trattati dell'UE.

La funzione di stabilizzazione (EISF) contribuirebbe secondo la Commissione a stabilizzare i livelli di investimento pubblico e faciliterebbe una rapida ripresa economica nei casi di significativi shock economici negli Stati Membri dell'area euro e in quelli che partecipano all'*European Exchange Rate Mechanism* (ERM II), che non possono più utilizzare la propria politica monetaria o il tasso di cambio come leva di aggiustamento per gli shock. Tale Funzione rappresenterebbe un complemento al ruolo degli stabilizzatori automatici nazionali esistenti.

Per quanto attiene alle modalità di intervento, l'EISF potrebbe erogare prestiti back-to-back garantiti dal bilancio UE (in analogia a quanto avviene per alcuni strumenti di assistenza finanziaria), per importi fino a 30 miliardi di euro. Per minimizzare il rischio morale, gli Stati Membri dovrebbero rispettare stringenti criteri di eleggibilità basati su solide politiche finanziarie e macroeconomiche. L'EISF includerebbe inoltre una componente di dono (grant) per coprire il costo complessivo degli interessi.

Rispetto a tale proposta l'Italia ha, in linea generale, indicato che lo strumento EISF proposto potrebbe avere un ruolo importante nel sostenere il livello degli investimenti per i paesi soggetti a shock macro. Tuttavia, le dimensioni proposte appaiono troppo ridotte, in quanto 30 miliardi di euro complessivi, per l'area euro e i paesi ERMII, rischiano di non avere alcun impatto macro o di produrne uno modesto. Anche la tipologia scelta, il prestito, potrebbe non essere la più efficace. Della limitatezza, rispetto a quanto necessario, della portata dello strumento proposto, la Commissione appare consapevole e non esclude che in futuro una funzione analoga possa essere svolta anche da ESM o mediante un meccanismo assicurativo. Inoltre, la condizionalità proposta andrebbe approfondita, e in ogni caso occorre evitare che lo strumento sia disponibile solo teoricamente, specialmente nei casi in cui esso si rendesse effettivamente necessario.

Dopo una discussione politica avvenuta nell'Ecofin informale di Vienna del 7-8 settembre e relativa all'eventuale istituzione di una funzione di stabilizzazione, si ricorda che nel novembre 2018 è stata diffusa la proposta franco-tedesca di un bilancio dell'Eurozona, che tiene conto dei principi della Dichiarazione di Meseberg del precedente giugno. Tale strumento

promuoverebbe la convergenza e incentiverebbe l'attuazione delle riforme cofinanziando spese pubbliche che favoriscono la crescita, come gli investimenti. Il bilancio dell'Eurozona sarebbe parte del bilancio UE e sarebbe finanziato principalmente da contributi versati regolarmente dagli Stati Membri dell'Eurozona, trasferiti al bilancio UE sulla base di un accordo intergovernativo (IGA).
L'Eurogruppo del 3 dicembre ha discusso la proposta della Commissione e quella franco-tedesca, oltre ai possibili elementi di una funzione di stabilizzazione, compreso uno schema di assicurazione contro la disoccupazione, in vista delle successive discussioni tecniche.
La questione è stata affrontata ulteriormente, in occasione dell'Eurosummit del 14 dicembre insieme ad altri elementi relativi all'approfondimento dell'UEM. Da tale ultima discussione è emerso un possibile supporto ad un bilancio dell'Area Euro, all'interno del prossimo Quadro Finanziario Multiannuale, con obiettivi primari di sostegno alla convergenza economica e alla competitività mentre non ha avuto adeguato consenso la previsione di una funzione di stabilizzazione.
Per quanto riguarda lo strumento rivolto a sostenere gli Stati membri nella messa in opera di riforme strutturali, il così detto "*reform delivery toll*", esso è in discussione nell'ambito dei negoziati sul Quadro Finanziario Pluriennale. In tale ambito specifico, come del resto nel contesto del più generale negoziato sul QFP e con particolare riferimento ai fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE), il governo è impegnato a sostenere la c.d. "clausola degli investimenti", quale strumento in grado di sfruttare al meglio la flessibilità nell'ambito dell'attuale disciplina del Patto di stabilità e crescita, in linea con quanto richiesto dal senato con atto del 24 gennaio 2018 e dalla Camera con atto del 7 febbraio 2018. Per connessione di argomento si segnala che la Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento UE 2017/825 per aumentare la dotazione finanziaria del programma di sostegno alle riforme strutturali e adattarne l'obiettivo generale (COM (2017) 825), è stato raggiunto un accordo a luglio 2018 e il testo è stato successivamente sottoposto alla revisione linguistica e finanziaria in vista della finalizzazione definitiva, avvenuta il24 ottobre 2018.
Nell'ambito del negoziato sull'approfondimento dell'Unione Economica e Monetaria, inoltre, è stato raggiunto un accordo su un "pacchetto" di proposte inerenti il Backstop al Single Resolution Fund (SRF), la riforma dell'European Stability Mechanism (ESM) e la futura cooperazione tra la Commissione europea e ESM.
L'Eurosummit del 14 dicembre ha sostanzialmente approvato quanto deciso dall'Eurogruppo del 3 dicembre in merito all'operazionalizzazione del backstop e alla sua anticipazione eventuale al 2020 (a condizione del raggiungimento di sufficienti progressi nell'ambito della risk reduction) e alla riforma di ESM. A tal riguardo, è stato dato mandato all'Eurogruppo di procedere ai lavori tecnici necessari a modificare il Trattato ESM entro giugno 2019.
Con specifico riferimento alla riforma di ESM, il compromesso raggiunto ha riguardato, innanzitutto, la revisione dei suoi strumenti finanziari di supporto precauzionale (Precautionary Conditioned Credit Line – PCCL).
Rispetto ai rapporti di collaborazione tra ESM e la Commissione, all'interno e fuori dai programmi di assistenza finanziaria, un accordo comune tra le due istituzioni ne ha sancito la collaborazione nel disegno della condizionalità connessa ai programmi e ne ha prefigurato la complementarietà dei ruoli nell'analisi sulla sostenibilità del debito. Inoltre, è stato previsto un possibile ruolo di "facilitatore" da parte di ESM del dialogo tra creditori e Stati membri nel caso di operazioni di ristrutturazione del debito (con un coinvolgimento da parte di ESM di tipo informale, non vincolante, su base confidenziale e, soprattutto, attivabile solo su richiesta dello Stato membro).
Relativamente alla revisione delle Collective Action Clauses – CACs presenti nella documentazione legale sottostante i Titoli di Stato emessi dai paesi dell'Area Euro, infine, l'accordo raggiunto prevede che siano introdotte CACs di tipo "single limb" entro il 2022, includendo questo impegno nel Trattato ESM.

Grazie anche all'iniziativa italiana, è stato evitato che nell'accordo finale fossero contemplate misure, chieste da diversi altri Stati membri, relative a meccanismi di ristrutturazione automatica del debito sovrano e al ruolo di ESM nella sorveglianza fiscale o nell'analisi di sostenibilità del debito.
Il Governo ha dato seguito agli atti di indirizzo formulati dal Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati in relazione al pacchetto di proposte legislative e di comunicazioni presentate dalla Commissione Europea il 6 dicembre 2017 sui vari aspetti del completamento e rafforzamento dell'Unione Economica e Monetaria (UEM).

2.2 Il Semestre europeo: sorveglianza macroeconomica e di bilancio

Il Governo italiano, nell'ambito del rafforzamento della funzione di coordinamento del Semestre europeo, si è impegnato a rafforzare le raccomandazioni comuni ai Paesi dell'area euro, con l'obiettivo di garantire una migliore correlazione tra le esigenze dell'UEM complessivamente considerata e le priorità a livello nazionale. In particolare, il Governo ha sostenuto nei vari comitati in cui è chiamato istituzionalmente a partecipare, la necessità che i Paesi con surplus eccessivo di parte corrente avviino politiche di sostegno agli investimenti e alla domanda interna
Il Consiglio Ecofin ha svolto un ruolo importante nell'ambito del Semestre Europeo, che rappresenta l'asse portante della governance economica volta ad assicurare un migliore coordinamento delle politiche che favorisca crescita sostenibile e occupazione.
A gennaio 2018 il Consiglio ha presentato le proprie conclusioni relative agli orientamenti macroeconomici e di bilancio e la relazione sul meccanismo di allerta. Il Consiglio ECOFIN ha: a) adottato le conclusioni relative agli orientamenti macroeconomici e di bilancio rivolti agli Stati membri e concernenti la relazione 2018 sul meccanismo di allerta; b) finalizzato la raccomandazione sulla politica economica della zona euro.
A marzo 2018, il Consiglio ECOFIN ha discusso le relazioni per paese e gli esami approfonditi nell'ambito del semestre europeo. Gli esami approfonditi hanno riguardato, nell'ambito della procedura dell'UE per gli squilibri macroeconomici, 12 paesi membri. Sempre a marzo il Consiglio ha approvato le priorità strategiche per il 2018 già evidenziate nell'Analisi annuale della crescita AGS), sollecitando gli Stati membri a inserirli nei rispettivi programmi nazionali di riforma e programmi di stabilità e convergenza: inoltre, in questa occasione è stata finalizzata l'approvazione del progetto di raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro 2017.
Il 23 maggio la Commissione europea ha proposto progetti di raccomandazioni specifiche per paese contenenti pareri mirati in merito alla politica economica degli Stati membri dell'UE. Successivamente il Consiglio ha adottato conclusioni sui risultati degli esami approfonditi degli squilibri macroeconomici (IDRs) integrate da un approfondimento dell'analisi del livello di attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese del 2017. In termini generali le Raccomandazioni specifiche per paese indirizzate ai 27 Stati membri - con l'esclusione della Grecia in quanto sotto programma di assistenza finanziaria - rispecchiano il contesto di rapida crescita dell'economia europea, che nel 2018 ha registrato un record nel tasso di occupazione, la ripresa degli investimenti e un miglioramento delle finanze pubbliche. Tuttavia, il livello di attuazione delle riforme inserite nelle Raccomandazioni specifiche rimane disomogeneo e molto variabile, sia dal punto di vista settoriale sia a livello di singolo paese.
Nell'ambito nel Semestre europeo sono, poi, stati esaminati i Programmi Nazionali di Riforma (PNR), che definiscono gli interventi che gli Stati membri intendono adottare per il raggiungimento degli obiettivi nazionali di crescita, produttività, occupazione e sostenibilità delineati dalla Strategia "Europa 2020". In tale sede sono indicati lo stato di avanzamento delle riforme avviate, gli squilibri macroeconomici nazionali e i fattori che incidono sulla

competitività, le riforme prioritarie e la loro compatibilità con gli obiettivi programmatici indicati nel Programma di stabilità e gli effetti macroeconomici previsti dalle riforme.
Nel dettaglio, la proposta della Commissione ha previsto per l'Italia quattro Raccomandazioni per il ciclo 2018-2019 (come per il ciclo precedente), relative a: a) garantire un aumento della spesa primaria nominale non superiore allo 0,1%, corrispondente a un aggiustamento strutturale del disavanzo pari allo 0,6%; b) migliorare il funzionamento del sistema giudiziario, attraverso misure per ridurre la durata dei processi civili e aumentare il contrasto alla corruzione; c) mantenere il passo di riduzione dello stock di crediti in sofferenza e sostenendo la ristrutturazione dei bilanci delle banche; d) migliorare l'attuazione della riforma delle politiche attive del lavoro, incoraggiando la partecipazione femminile, gli investimenti in capitale umano e migliorando la copertura dei servizi per l'infanzia.
A seguito dell'approvazione delle raccomandazioni specifiche per paese in ambito Consiglio europeo (27 giugno), quest'ultime sono state adottate formalmente dal Consiglio Ecofin del 13 luglio 2018. Tra i principali messaggi orizzontali si segnala: a) la sollecitazione ad approfittare della congiuntura favorevole per accelerare lo slancio sulle riforme strutturali; b) rafforzare il livello di resilienza delle economie degli Stati membri in previsione di possibili, futuri shocks macroeconomici.
Ad ottobre 2018 il Consiglio ha discusso gli insegnamenti dall'esercizio precedente del semestre europeo mettendo in evidenza, tra l'altro; a) la necessità di bilanciare grado di dettaglio e concretezza delle raccomandazioni-paese, migliorando il livello di attuazione complessiva; b) le modalità di promozione delle discussioni preparatorie nei vari organi del Consiglio nell'ottica di finalizzare un'intesa comune sulle proposte di raccomandazioni specifiche per paese. La principale criticità è ancora rappresentata dal basso livello complessivo di effettiva attuazione delle raccomandazioni, riconducibile a vari fattori istituzionali, quali la ridotta consapevolezza delle possibili ricadute positive tra paesi delle riforme e la limitata efficacia del confronto multilaterale.
Nell'ambito del c.d. "Pacchetto d'autunno" sono stati pubblicati i documenti che segnano l'inizio del ciclo del ciclo del Semestre 2019. L'Analisi annuale della crescita ha evidenziato un andamento complessivamente molto favorevole dell'area UE nel suo complesso, come testimoniato dall'evoluzione positiva di occupazione, livello di debito e investimenti, pur in uno scenario globale caratterizzato da un livello crescente di incertezza. Sottolinea pertanto l'opportunità di rilanciare gli investimenti per aumentare produttività e crescita di lungo periodo, incrementando gli sforzi per l'attuazione delle maggiori riforme strutturali. Con riferimento ai risultati della Relazione 2019 sul Meccanismo di allerta, sono stati identificati 13 Stati membri per cui è opportuno un esame approfondito; la Commissione riferirà in proposito a febbraio 2019. Per cinque stati membri è stato individuato il rischio di non conformità del *Draft Budgetary Plan* alle prescrizioni del Patto di stabilità e crescita. Per quattro Stati membri (Belgio, Francia, Portogallo e Slovenia), la Commissione ha rilevato un rischio di deviazione significativa, mentre l'Italia è stata inserita in una categoria a parte (inosservanza particolarmente grave). La Commissione ha espresso una valutazione negativa sul documento programmatico di bilancio, evidenziando un '*particularly serious case of non-compliance*' rispetto alle prescrizioni del Patto di Stabilità e Crescita.
Il 21 novembre 2018 la Commissione europea ha presentato un rapporto ex art. 126(3) del TFUE, nel quale, considerata l'inosservanza particolarmente grave del documento di bilancio, già evidenziata, la Commissione concludeva che non fosse rispettato il criterio del debito fissato nel patto di stabilità e crescita e che ciò giustificasse l'avvio di una procedura per debito eccessivo. Tuttavia, in seguito alle misure adottate dal Governo e illustrate alla Commissione con la lettera del 18 dicembre, la Commissione ha deciso in seguito di non raccomandare l'avvio di una procedura per disavanzo eccessivo in questa fase.
Per quanto riguarda il Progetto di raccomandazione per la zona euro, la Commissione ha raccomandato nel 2018 un orientamento della politica di bilancio sostanzialmente neutro e una combinazione bilanciata delle politiche per la zona euro nel complesso, allo scopo di