

## **PREMESSA**

*A conclusione di un iter legislativo durato quasi due anni, il 27 novembre 2012 il Parlamento ha approvato in via definitiva la legge del 24 dicembre 2012, n. 234, che riguarda la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Si tratta di una riforma molto importante, destinata a incidere in profondità sul nostro modo di "stare in Europa". Inoltre, con felice tempistica e piena consonanza con le più attuali linee d'indirizzo europee, la nuova legge contribuisce a rendere più trasparente e democratica la maniera con la quale l'Italia interagisce con i processi elaborativi e decisionali dell'Unione.*

*La nuova legge prevede, infatti, in maniera organica e puntuale, un pieno coinvolgimento del Parlamento, precisandone i tempi e gli strumenti. Viene anche rafforzata l'implicazione delle Regioni e delle autonomie locali, delle parti sociali e delle categorie produttive.*

*L'obiettivo è di garantire che le iniziative e le prese di posizione del Governo, in sede europea, siano saldamente radicate nelle istituzioni rappresentative della democrazia e rispondano a quei principi di pubblica informazione, trasparenza e sussidiarietà ai quali il Trattato di Lisbona dà esplicito spazio e rilevanza.*

*Per tutto il 2012 - un anno particolarmente intenso e caratterizzato da decisioni nodali per il futuro dell'Unione europea - il Governo ha ritenuto di seguire una prassi che anticipa de facto le nuove disposizioni, consolidando, sui temi europei, un intenso dialogo con il Parlamento, dal quale ha sempre tratto più forte legittimità, ispirazione nella sostanza e linea di direzione politica. Una prassi all'insegna del rispetto istituzionale e della democrazia; confermata, fra l'altro, proprio dall'approvazione della nuova legge n. 234 con l'unanimità dei voti nelle due Camere.*

*Le nuove disposizioni di legge confermano che la Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea costituisce uno strumento chiave della dialettica istituzionale sulle questioni europee: tanto per l'esercizio del controllo politico ex-ante da parte del Parlamento, quanto per una piena assunzione di responsabilità da parte del Governo, in merito alle scelte da compiere in sede europea.*

\*\*\*

*La presentazione della Relazione programmatica - giunta alla sua terza edizione - coincide quest'anno con la fine della legislatura, una circostanza che, inevitabilmente, condiziona la natura e la portata di questo esercizio. Il Governo che sarà formato dopo le elezioni dovrà, infatti, valutare le scelte da compiere e le posizioni da assumere sulle principali questioni di rilievo per l'Unione e renderne conto al nuovo Parlamento.*

*Per questa ragione la presente Relazione riveste un carattere essenzialmente informativo e di orientamento. Dunque, si astiene - per quanto possibile - dall'assumere impegni come soltanto un Governo e un Parlamento nel pieno esercizio delle loro funzioni potrebbero fare.*

*La Relazione resta, nondimeno, un documento di notevole rilevanza politica, per almeno tre ragioni.*

- *In primo luogo, all'inizio dell'anno, proseguirà l'attività politico-legislativa delle istituzioni dell'Unione europea, e saranno all'ordine del giorno temi importantissimi, quali, per esempio, il prossimo bilancio pluriennale 2014-2020 dell'Unione europea o le stringenti norme di regolazione del sistema bancario. Gli orientamenti esposti nella Relazione riflettono la posizione che il Governo ha sinora assunto e intende portare avanti nel periodo in esecuzione degli affari correnti.*
- *In secondo luogo, è verosimilmente utile che il successivo Esecutivo, non appena in carica, possa avvalersi del contenuto informativo e di orientamento della Relazione, al fine di definire le proprie priorità e le posizioni da sostenere in sede europea.*

La partecipazione dell'Italia all'Unione europea – Relazione programmatica 2013

- *In terzo luogo, è parimenti essenziale che il nuovo Parlamento sia immediatamente informato delle questioni europee sulle quali il Governo che esprimerà dovrà decidere e negoziare: in tal modo, sarà subito in grado di esercitare le proprie prerogative democratiche di sindacato parlamentare.*

*La pubblicazione della Relazione programmatica per l'anno 2013 avviene, sostanzialmente, nei tempi previsti dalla legge: non si tratta di un mero adempimento formale, ma soprattutto di una scelta coerente con gli sforzi compiuti finora per migliorare la qualità della partecipazione italiana all'Unione europea.*

\*\*\*

*La Relazione, che tiene conto delle indicazioni contenute nei vari strumenti di programmazione adottati dalle Istituzioni dell'Unione europea, è stata preparata in collaborazione con tutte le Amministrazioni competenti.*

*Nell'intento di conferire stabilità e leggibilità al documento, si è mantenuta la struttura dello scorso anno, articolata in tre capitoli.*

*Il primo capitolo si sofferma su alcune aree di particolare attualità e risalto per il processo di integrazione: l'evoluzione degli istituti per il governo dell'economia, definibile come un 'mosaico in via di completamento'; il complesso negoziato sul Quadro finanziario pluriennale 2014-2020; il processo di attuazione delle modifiche istituzionali, a suo tempo, introdotte dal Trattato di Lisbona, alcune delle quali assumono peculiare rilievo in vista delle elezioni del Parlamento europeo del 2014, come ad esempio la distribuzione dei seggi.*

*Il secondo capitolo passa in rassegna i principali sviluppi previsti nelle singole aree tematiche in cui si articola l'attività dell'Unione europea. Si sofferma, in particolare, sul completamento del mercato interno e sul rilancio della competitività, per poi volgere lo sguardo alla dimensione esterna dell'Unione, al rafforzamento dello spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia, e alle varie politiche settoriali (agricoltura e pesca, coesione, occupazione e politiche sociali, istruzione e politiche giovanili, industria – comprese energia e trasporti-, ambiente, salute, tutela dei consumatori, cultura, turismo, fiscalità). Oltre a segnalare, a grandi linee, gli sviluppi prevedibili, la Relazione si sforza di identificare gli aspetti di più specifico interesse italiano.*

*Il terzo capitolo illustra le priorità in materia di adempimenti dell'Italia nel quadro della partecipazione all'Unione europea. Adempimenti che riguardano, in particolare: la prevenzione e la risoluzione delle procedure d'infrazione al diritto dell'Unione europea; la tutela degli interessi finanziari e il contrasto delle frodi; la comunicazione e l'informazione ai cittadini sull'attività dell'Unione stessa.*

\*\*\*

*E' doveroso ricordare che il 2013 sarà un anno cerniera per il futuro dell'Unione europea.*

*Poco più di un anno ci separa ormai dalle prossime elezioni del Parlamento Europeo del 2014. E' necessario prepararsi alle prossime elezioni europee con grande impegno, fare in modo che i cittadini siano pienamente consapevoli della posta in gioco e scelgano che a rappresentarli in Europa siano deputati di effettiva vocazione e competenza. Questo vale anche per i vertici e i componenti delle altre Istituzioni dell'Unione, che saranno nominati in correlazione al rinnovo del Parlamento europeo. Essi, infatti, contribuiranno a delineare aspetti rilevanti del nostro futuro e di quello dei nostri figli.*

*Le Istituzioni europee hanno deciso di designare il 2013 come l'anno europeo dei cittadini. L'auspicio è che lo sia in concreto e che come tale sia davvero colto. Il Parlamento e il Governo che scaturiranno dalle prossime elezioni nazionali avranno l'opportunità di investire pienamente in questo esercizio di alta e profonda valenza civica.*

**Enzo Moavero Milanese**

**Ministro per gli Affari Europei**

## CAPITOLO I

### IL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA E IL QUADRO ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

#### 1. LA RIFORMA DEL GOVERNO DELL'ECONOMIA

##### 1.1 Governo dell'economia e crescita: un mosaico in fase di completamento

###### 1.1.1 Il Patto per la crescita e l'occupazione

L'impegno dell'Unione per il rilancio della crescita economica in Europa si è tradotto, con decisione del Consiglio europeo di giugno 2012, nel **"Patto per la crescita e l'occupazione"** (*"Growth Compact"*), che articola in modo organico le misure di rilancio dell'economia a livello nazionale ed europeo, da affiancare alla disciplina di bilancio, fortemente rafforzata tra la fine del 2011 (approvazione del c.d. *"Six pack"*) e il primo semestre del 2012 (conclusione del c.d. *"Fiscal compact"* e avvio del negoziato sul c.d. *"Two pack"*).

Il Patto riprende molte delle priorità evidenziate dalla lettera dei dodici Capi di Stato o di governo, "Un piano per la crescita in Europa", promossa dall'Italia nel febbraio 2012, subito dopo l'adozione del c.d. *"Fiscal compact"* sulla disciplina dei bilanci nazionali.

Il "Patto per la crescita e l'occupazione" prevede azioni a livello nazionale e a livello europeo e pone l'enfasi su alcuni elementi chiave, in linea con le misure indicate dalla Commissione nell'*Analisi annuale della crescita* per il 2012, ossia la prosecuzione di un consolidamento fiscale favorevole alla crescita, il ripristino del normale funzionamento del mercato del credito, la realizzazione delle riforme strutturali necessarie ad aumentare la competitività, la lotta alla disoccupazione, la modernizzazione della pubblica amministrazione.

Tra le azioni a livello europeo, figura il **rafforzamento del mercato interno**, sotto il duplice profilo, legislativo (invito a raggiungere al più presto un accordo sulle proposte in materia di appalti pubblici, firma elettronica e riconoscimento delle qualifiche professionali; presentazione dell'Atto per il mercato unico II) e applicativo (completamento del mercato unico digitale entro il 2015 e del mercato interno dell'energia entro il 2014; politica commerciale attraverso un impulso ai negoziati sugli accordi di libero scambio). Il Patto prevede inoltre alcune misure di finanziamento dell'economia in grado di mobilitare 120 miliardi di euro.

Il dibattito in seno al citato Consiglio europeo di giugno e il Patto per la crescita e l'occupazione hanno riconosciuto la necessità di andare oltre la disciplina fiscale per porre le basi di un deciso rafforzamento del governo dell'economia e, in prospettiva, del governo politico dell'Unione europea, con l'obiettivo di assicurare la massima legittimità democratica all'Unione che si sta costruendo.

Il lavoro è in pieno svolgimento e proseguirà con intensità anche nel 2013.

La partecipazione dell'Italia all'Unione europea – Relazione programmatica 2013

L'Italia intende proseguire nell'attività di definizione delle strategie UE volte a promuovere la crescita e l'occupazione, mediante un costante e intenso raccordo con tutte le capitali europee. Tale azione ha finora consentito all'Italia di conseguire importanti risultati, convogliando l'azione del Consiglio europeo verso interventi a favore della crescita e dell'occupazione, quel "secondo pilastro", cioè, che si ritiene debba accompagnare le (numerose) misure già poste in essere per assicurare la solidità dei bilanci pubblici.

Il nostro Paese, su tali presupposti, ha, altresì, ottenuto che venisse riconosciuta la necessaria **connessione tra gli impegni per il rilancio dello sviluppo sociale ed economico e il prossimo Quadro finanziario pluriennale (QFP)**, il bilancio dell'UE per il periodo 2014-2020, quale strumento volto a promuovere investimenti per la crescita e l'occupazione.

### 1.1.2 Unione economica e monetaria (UEM)

Il sistema sopra descritto si compone di una pluralità di linee d'intervento per affrontare i grandi nodi irrisolti che la crisi ha drammaticamente evidenziato. Su queste linee di intervento è stato registrato il consenso generale al Consiglio europeo.

La costruzione di una "**autentica Unione economica e monetaria**" costituisce uno degli elementi essenziali di tale sistema. Il punto chiave è quello della (in)sostenibilità di una unione monetaria non accompagnata da una adeguata integrazione economica e politica. A tale fine, il Consiglio europeo ha invitato il Presidente Van Rompuy "*a elaborare, in stretta collaborazione con il Presidente della Commissione, il Presidente dell'Eurogruppo e il Presidente della BCE, una tabella di marcia specifica e circoscritta nel tempo per la realizzazione di un'autentica Unione economica e monetaria, che comprenda proposte concrete volte a preservare l'unità e l'integrità del mercato unico dei servizi finanziari e che tenga conto della dichiarazione sulla zona euro e, tra l'altro, dell'intenzione della Commissione di presentare proposte a norma dell'articolo 127*", esaminando "*ciò che può essere fatto nell'ambito dei Trattati vigenti e quali misure richiederebbero una loro modifica*".

In risposta a tale richiesta, i quattro Presidenti (Van Rompuy, Barroso, Draghi e Juncker) hanno presentato al Consiglio europeo di giugno e di ottobre alcune prime proposte su come ridefinire l'architettura del "governo economico europeo" dell'area euro nei settori finanziario, fiscale, economico e politico dell'Unione al fine di assicurare stabilità e crescita all'area euro e all'Unione nel suo insieme.

Nello specifico sono stati individuati e sviluppati **quattro assi portanti**:

1. uno spazio finanziario integrato – c.d. unione bancaria;
2. un quadro integrato di bilancio;
3. una politica economica integrata;
4. legittimità e controllo democratico del processo decisionale.

Come ulteriore elemento di dibattito per ridefinire l'architettura dell'area euro rafforzandone l'efficacia e la stabilità, la Commissione ha pubblicato a fine novembre la Comunicazione recante "Un piano per un'unione economica e monetaria più approfondita e autentica. Lancio di un dibattito europeo" ("**A Blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European Debate**"), contenente analisi e proposte circa le principali misure da prendere nel breve, nel medio e nel lungo termine,

Capitolo I – Il processo di integrazione europea e il quadro istituzionale dell'Unione

individuando possibili riforme da introdurre nel rispetto dei Trattati e, soprattutto, riforme che necessiteranno di una modifica dei Trattati.

**Alla vigilia del Consiglio europeo del 13-14 dicembre 2012, il Presidente Van Rompuy ha presentato il rapporto conclusivo dei quattro Presidenti "Verso un'autentica Unione economica e monetaria".**

Alla luce delle proposte contenute nel rapporto dei quattro Presidenti, dei contributi della Commissione e del Parlamento europeo, il Consiglio europeo del 13-14 dicembre 2012 ha, quindi, tracciato la tabella di marcia per il completamento dell'UEM, con **l'obiettivo di assicurare stabilità e crescita all'area euro in un quadro di rafforzata legittimità democratica.**

Il Consiglio europeo ha ribadito che il processo dovrà essere aperto e trasparente nei confronti degli Stati membri che non adottano l'euro, nonché rispettare l'integrità e la coerenza del mercato unico.

Per quanto riguarda il primo asse, il vertice di dicembre ha preso atto dell'accordo conseguito sul **meccanismo unico di vigilanza bancaria**, il primo sostanziale tassello dell'Unione bancaria, accordo raggiunto dopo un negoziato particolarmente serrato che ha costituito un passaggio molto delicato degli ultimi mesi del 2012. In virtù di tale meccanismo, alla Banca centrale europea è affidato il compito di assicurare la supervisione diretta delle banche della zona euro, in stretta cooperazione con le autorità nazionali di vigilanza, seppure in modo differenziato in base alla dimensione patrimoniale dei singoli istituti. Gli Stati membri non-euro, che intendono partecipare al meccanismo, potranno aderirvi sulla base di specifici accordi di cooperazione. Nel 2013 saranno definite le modalità attuative di dettaglio.

Il Consiglio ha quindi richiamato l'attenzione dei co-legislatori sull'urgenza di adottare la proposta di direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche, nonché quella sui sistemi di garanzia dei depositi bancari entro giugno 2013 (con l'obiettivo di un accordo in Consiglio entro la fine di marzo). Ha inoltre ribadito la necessità di proseguire il percorso intrapreso con l'istituzione – per i paesi che aderiscono al meccanismo unico di vigilanza bancaria – del c.d. "meccanismo di risoluzione bancaria", dotato di efficaci strumenti di sostegno ("*back stop*") finanziati dallo stesso settore finanziario e, di conseguenza, fiscalmente neutrali nel medio periodo. Al riguardo, viene chiesto alla Commissione di presentare nel 2013 una proposta, auspicando il raggiungimento di un accordo entro l'attuale legislatura europea (maggio 2014).

Per quanto concerne il **coordinamento macroeconomico** ed il coordinamento ex-ante delle principali riforme di politica economica, nel 2013 il Consiglio europeo ritiene fondamentale dare concreta attuazione a quanto già concordato nell'ambito del "*Six pack*", del "*Fiscal compact*", e del "*Two pack*" (del quale il Consiglio auspica una rapida approvazione).

Dopo aver condiviso le prime tappe operative dell'UEM, il Consiglio europeo sarà chiamato ad approfondire nel corso del 2013 il dibattito per la concreta definizione delle successive misure, ivi incluse quelle relative al rafforzamento del coordinamento macroeconomico, che potrebbero comportare modifiche dei Trattati e dell'assetto istituzionale, e contestualmente delle procedure per garantirne la legittimità democratica.

Il tema del coordinamento delle politiche economiche sarà quindi trattato dal Consiglio di giugno 2013, sulla base di un'ulteriore relazione che dovrà essere presentata dal Presidente Van Rompuy, unitamente al Presidente Barroso e

La partecipazione dell'Italia all'Unione europea – Relazione programmatica 2013

dopo un giro di consultazioni informali con gli Stati membri. L'attenzione sarà concentrata su alcuni temi sensibili, quali: il coordinamento *ex ante* delle principali riforme di politica economica (in linea con l'art. 11 del "*Fiscal compact*") da parte degli Stati membri, tenendo anche conto di una proposta che verrà presentata dalla Commissione nel quadro del Semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche; la "dimensione sociale" dell'UEM (incluso il dialogo sociale); la fattibilità di "accordi individuali di natura contrattuale" per la competitività e la crescita, differenziati per ogni Stato membro, con "meccanismi di solidarietà" per sostenere gli sforzi degli Stati membri che stipulano tali contratti.

In merito alla **legittimità democratica**, il Consiglio europeo sottolinea il ruolo del dialogo tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali, con l'auspicio di un suo ulteriore rafforzamento, in linea con quanto previsto dal Protocollo 1 dei Trattati UE e dall'art. 13 del "*Fiscal compact*"; e sollecita l'organizzazione congiunta di una "Conferenza dei rappresentanti" dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo per esaminare le questioni relative all'UEM.

Resta sullo sfondo l'introduzione della c.d. "**capacità fiscale**" (un vero e proprio bilancio per l'area euro) per dotare l'UEM di risorse proprie - ulteriori rispetto a quelle del QFP - da destinare al sostegno delle riforme strutturali dei paesi dell'area euro. La questione va collocata in una prospettiva di più lungo periodo in quanto potrebbe comportare modifiche dei Trattati.

### 1.1.3 Il contributo italiano

L'Italia ha partecipato attivamente a questo rinnovato sforzo di modifica istituzionale, insistendo su due aspetti cruciali, che sono di metodo e di merito:

in primo luogo, l'esigenza di **agire nel rigoroso rispetto del quadro giuridico dell'Unione europea**, assicurando il pieno coinvolgimento del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali;

in secondo luogo, l'importanza di assicurare che il rafforzamento della disciplina e delle regole intese a garantire la stabilità si accompagni a meccanismi effettivamente capaci di **promuovere la prosperità e la crescita equilibrata in tutti i paesi dell'Unione**, in un'equa condivisione dei benefici e dei rischi della moneta unica.

Dei quattro blocchi individuati dal rapporto dei quattro Presidenti per rafforzare l'UEM, quello dell'integrazione finanziaria è sicuramente il più dinamico e quello in cui si registrano progressi che fino a poco tempo fa sembravano quanto meno improbabili.

Le proposte sul Meccanismo unico di vigilanza bancaria sono state accolte positivamente da parte italiana, ferma restando naturalmente l'esigenza di seguirne nel dettaglio l'evoluzione. Si tratta del resto di una proposta, quella relativa alla creazione di un meccanismo di vigilanza unico, che l'Italia aveva sostenuto anche in passato. Si ritiene possibile, dunque, procedere speditamente con l'avvio del meccanismo – che deve progressivamente applicarsi a tutte le banche, sia pure attraverso il coordinamento con l'azione delle Autorità nazionali di vigilanza – pur facendo salva l'esigenza di assicurare standard qualitativi elevati. La transizione alla vigilanza unica europea deve coincidere con un miglioramento sistemico, sotto il profilo della stabilità finanziaria e della tutela del risparmiatore.

La tradizione italiana in materia di vigilanza è tra le più solide in Europa e nel mondo, e il Governo intende far valere questa tradizione affinché il nuovo sistema europeo si caratterizzi come un sistema esemplare.

## Capitolo I – Il processo di integrazione europea e il quadro istituzionale dell'Unione

Inoltre, sarebbe opportuno procedere rapidamente, sin dai primi mesi del 2013, alla definizione del quadro operativo che consenta, ove necessario, una volta istituito il Meccanismo unico di sorveglianza, interventi di ricapitalizzazione diretta delle banche soggette a vigilanza da parte dell'ESM.

Sarà inoltre importante operare affinché il quadro della c.d. "Unione Bancaria" sia completato quanto prima, nel rispetto delle scadenze concordate al Vertice di dicembre (giugno 2013) con l'approvazione della direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche, e di quella sui sistemi di garanzia dei depositi bancari. Si tratta infatti di strumenti essenziali che completano la tutela dei risparmiatori.

Sul piano dell'integrazione fiscale, per l'Italia la priorità è costituita dalla piena attuazione del quadro delle regole già approvate tra fine 2011 ("Six pack") e inizio 2012 ("Fiscal compact"), nonché di quelle che sono in via di finalizzazione ("Two pack"). Si ricorda, peraltro, che a seguito del processo di ratifica è entrato in vigore il citato Patto per la stabilità e la crescita c.d. "Fiscal compact" e il parlamento italiano ha approvato la relativa legge di attuazione della riforma dell'art. 81 della Costituzione, nella quale è stato introdotto il principio del pareggio di bilancio.

Da parte italiana si erano anche manifestate aperture all'idea di un bilancio per l'area dell'euro con capacità autonoma di finanziamento – in particolare tramite l'emissione di titoli – con il chiaro compito di finanziare beni pubblici europei e di mitigare l'impatto di *shock* asimmetrici. Per quanto il Consiglio europeo di dicembre 2012 non ne abbia fatto un tema da inserire nel programma concordato, si ritiene sia utile valutare l'opportunità di approfondimenti e dibattiti sull'argomento, soprattutto dopo la conclusione del negoziato sul QFP che potrebbe ingenerare confusioni e ambiguità.

Sul piano dell'**integrazione economica**, si ritiene necessario, progredire verso una maggiore convergenza in materie che hanno rilevanza decisiva per la competitività e la crescita economica, come ad esempio la tassazione e la mobilità del lavoro.

E' auspicabile approfondire la definizione di "accordi individuali di natura contrattuale" per la competitività e la crescita, che riguardino tutti gli Stati dell'area euro e siano aperti anche agli altri Stati membri. L'obiettivo dovrebbe essere quello di assicurare una piena assunzione di responsabilità degli Stati membri nell'attuazione delle riforme strutturali, nonché meccanismi di solidarietà e incentivazione correlati all'assunzione da parte loro di obblighi precisi al riguardo.

Sul piano della **legittimità democratica dei processi decisionali dell'UEM**, è pienamente condivisa la necessità di un maggiore coinvolgimento del Parlamento europeo nelle decisioni a livello europeo, nonché l'urgenza di una piena attuazione delle disposizioni del Trattato di Lisbona sul ruolo dei Parlamenti nazionali. Questo Trattato contiene infatti numerose disposizioni che possono essere usate per assicurare sostanziali progressi dell'integrazione anche a Trattati costanti: occorre la volontà politica di procedere in tal senso. Al riguardo, il Governo è convinto di aver già realizzato riforme importanti sul piano nazionale, con la riforma della legge 11/2005, alla quale sarà assicurata piena attuazione nel corso del 2013.

In questo momento di svolta emerge chiaramente che l'Europa ha bisogno di un'Italia capace di tradurre la sua fedeltà storica al progetto europeo in una reale capacità propositiva e negoziale. Anche per questo, occorrerà impegnarsi a fondo, e poter contare sul sostegno e sul ruolo attivo del Parlamento.

La partecipazione dell'Italia all'Unione europea – Relazione programmatica 2013

## 1.2 Due strumenti già individuati per le politiche di bilancio e di sviluppo

### 1.2.1 Il Semestre europeo

Nell'ambito del Semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche, ogni Stato membro è stato chiamato ad inviare il proprio **Programma di stabilità** (PdS), con le indicazioni dettagliate degli obiettivi di finanza pubblica nell'arco di un triennio (programmazione fiscale di medio periodo) e dei relativi strumenti necessari per il loro raggiungimento, e il **Programma nazionale di riforma** (PNR), orientato verso il raggiungimento degli obiettivi della Strategia Europa 2020. Nell'ottica dello stretto coordinamento e della sorveglianza delle politiche fiscali e macroeconomiche, il contenuto dei Programmi diviene oggetto delle Raccomandazioni del Consiglio europeo di giugno.

Dopo due anni di svolgimento dell'esercizio, alla luce dell'esperienza comune maturata, si è dibattuto, in tutte le sedi istituzionali europee coinvolte, dei possibili cambiamenti e miglioramenti da apportare al Semestre europeo.

Dal dibattito è emerso che occorre rafforzare la titolarità politica dell'esercizio e il monitoraggio dello stato di attuazione delle Raccomandazioni specifiche per paese ("*Country Specific Recommendations*" - CSR). Al riguardo, si ricorda che, in base alla dichiarazione dei Capi di Stato o di governo della zona euro del 29 giugno 2012, l'uso flessibile degli strumenti relativi al meccanismo europeo di stabilità sarà subordinato all'attuazione delle CSR.

Emerge pertanto l'esigenza di un **dialogo approfondito e costante tra la Commissione e gli Stati membri**, a livello sia tecnico che politico, conferendo maggior rilievo alla specificità "per paese" delle CSR, alla definizione delle priorità e alla differenziazione secondo la gravità delle circostanze in ciascuno Stato membro. Le CSR dovranno essere dunque sufficientemente concrete e assicurare una risposta politica che possa essere monitorata, lasciando tuttavia spazio di manovra agli Stati membri, in particolare nei settori di competenza nazionale e in cui le parti sociali svolgono un ruolo determinante. Nei casi di risposta politica insufficiente, o qualora la gravità o l'urgenza della sfida lo richiedano, è prevalsa in Consiglio una valutazione in linea di principio favorevole ad un'accentuazione del carattere prescrittivo delle CSR, nonché ad un maggior coinvolgimento del Parlamento europeo e di quelli nazionali, in particolare nelle fasi iniziali di impostazione dell'esercizio.

### 1.2.2 Analisi annuale della crescita 2013

Com'è noto, l'*Analisi annuale della crescita* ("*Annual Growth Survey*" – AGS) è il documento pubblicato dalla Commissione che dà avvio al Semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche.

L'*Analisi annuale della crescita* per il 2013 – presentata dalla Commissione nel novembre 2012 – ribadisce i **cinque settori prioritari di intervento** individuati lo scorso anno per un'azione a livello nazionale ed europeo:

- perseguire un risanamento di bilancio differenziato favorevole alla crescita;
- ripristinare le condizioni normali di prestito all'economia;
- promuovere la crescita, attuale e futura;

## Capitolo I – Il processo di integrazione europea e il quadro istituzionale dell'Unione

- affrontare la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi;
- modernizzare le pubbliche amministrazioni.

I PNR dovranno tenere conto e incorporare anche queste priorità.

Nell'*Analisi annuale della crescita* 2013, la Commissione evidenzia timidi segnali di ripresa economica, sottolineando il notevole sforzo compiuto nel 2012 per allentare le pressioni del sistema finanziario sul mercato dei debiti sovrani e porre le basi per una ripresa sostenibile.

Secondo la Commissione occorre mantenere alta la guardia, consolidando e attuando rapidamente e con grande attenzione le riforme strutturali intraprese a livello europeo e a livello nazionale per mettere in sicurezza le finanze pubbliche e ripristinare il corretto funzionamento dei mercati finanziari. Sul punto, l'*Analisi annuale della crescita* non indica nuovi strumenti, ma l'adozione di quanto già proposto in materia di sorveglianza e rafforzamento del contesto normativo applicabile alle istituzioni finanziarie.

Altrettanti progressi non si registrano sul piano della crescita e dell'occupazione. Le deboli prospettive di crescita e l'intervallo di tempo tra la ripresa economica e il rilancio dell'economia nel mercato del lavoro significano che non vi è alcuna prospettiva di miglioramento immediato o automatico della situazione occupazionale. Ciò rappresenta una grande sfida per l'UE nel suo insieme, così come per i paesi più colpiti, e sollecita l'azione più determinata da parte delle autorità pubbliche e delle parti sociali.

Occorre pertanto mantenere alta l'attenzione sulla componente fiscale e dare nuovo impulso a crescita e occupazione. In tal senso, sarà opportuno considerare un **maggiore coinvolgimento del Consiglio competitività (accanto al Consiglio Ecofin) nel controllo delle misure del "Patto per la crescita e l'occupazione"**, al fine di coniugare al meglio le due componenti del rigore e della crescita.

Va segnalato che il Consiglio europeo di dicembre 2012 ha rivolto alla Commissione l'invito ad inserire nella prossima *Analisi annuale della crescita* (che sarà verosimilmente pubblicata a fine 2013) anche una valutazione del funzionamento dei mercati del lavoro e dei prodotti, al fine di contribuire all'occupazione e alla crescita economica.

La partecipazione dell'Italia all'Unione europea – Relazione programmatica 2013

## 2. IL QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE 2014-2020

Il negoziato sul Quadro finanziario pluriennale (QFP) - avviato nel 2011 sotto la Presidenza polacca, e proseguito nel 2012 sotto le Presidenze danese e cipriota – è ormai giunto alle battute finali. Alla luce dell'attuale crisi economico-finanziaria, la decisione sul bilancio 2014-2020 – riferita ad un periodo nel quale dovrebbe registrarsi la ripresa economica – rappresenta una decisione molto delicata ed è pertanto necessario che in questo caso la qualità della decisione stessa faccia premio sulla rapidità della sua adozione.

Il Governo italiano ha in più occasioni ribadito che **il bilancio UE deve costituire uno strumento per promuovere la crescita e l'occupazione**, per perseguire gli obiettivi della strategia "Europa 2020" e, più in generale, per dotare l'Unione dei mezzi per il raggiungimento degli obiettivi posti dal Trattato. Esso non va quindi considerato come un costo ma come un investimento.

Nel corso del 2012, il Consiglio ha più volte discusso delle priorità da assegnare al bilancio, della modulazione degli interventi, dei criteri di allocazione e delle regole. Negli ultimi mesi dell'anno, il dibattito si è concentrato sul tetto complessivo del bilancio e sulla modulazione degli interventi nelle diverse rubriche. Al Consiglio europeo straordinario del 22 e 23 novembre non è stato tuttavia possibile conseguire l'accordo sul testo di compromesso proposto dal Presidente Van Rompuy. Il Consiglio ha pertanto conferito allo stesso Presidente del Consiglio europeo e al Presidente della Commissione Barroso il mandato di proseguire le consultazioni al fine di trovare un accordo all'inizio del 2013. In agenda è già previsto un Consiglio europeo il 7 e 8 febbraio 2013, ma non è escluso che la discussione sul QFP possa essere anticipata.

Nel complesso, il Consiglio europeo straordinario di novembre ha fatto registrare passi avanti significativi che restano, però, ancora insufficienti per l'Italia. Saranno, pertanto, necessari ulteriori progressi affinché il nostro paese possa assicurare il proprio sostegno all'accordo finale.

### 2.1 L'approccio negoziale italiano

Com'è noto, l'Italia ha visto progressivamente aggravarsi negli ultimi dieci anni la posizione di contribuente netto al bilancio UE, in particolare a seguito dell'approvazione del QFP 2007-2013 nel dicembre 2005.

Nel 2011, il nostro Paese è stato il terzo contribuente in termini assoluti al bilancio UE (dopo Germania e Francia) e il primo contribuente in termini relativi. Il nostro saldo negativo si è stabilizzato negli ultimi tre anni su una media di circa 4,2 miliardi, pari allo 0,31% del Reddito nazionale lordo (RNL).

Ciononostante, a differenza di altri Stati membri contribuenti netti, la posizione italiana al tavolo negoziale è caratterizzata da **un approccio globale ispirato dai principi dell'uso efficiente delle risorse (in particolare per sostenere la crescita economica), della solidarietà e dell'equità**. Tali criteri implicano il riconoscimento del fatto che vi sono "beni pubblici europei" che possono essere protetti unicamente, o in maniera più efficiente, al livello dell'Unione europea.

Si ritiene quindi che l'Unione europea debba avere risorse adeguate ai compiti ad essa affidati e per questo motivo, nel corso dell'intero negoziato, non ha accettato le proposte mirate a tagliare il bilancio UE.

Un elemento fondamentale per l'Italia, in chiave negoziale, è costituito dal meccanismo relativo alle **correzioni di bilancio**. L'Italia è il secondo contribuente (dopo la Francia), allo "sconto" applicato al Regno Unito sin dal 1984 in esito al Consiglio europeo di Fontainebleau. Il Governo ritiene necessario rivedere il sistema delle correzioni di bilancio con l'introduzione di un meccanismo equo, trasparente e uguale per tutti, genuinamente fondato sui principi di Fontainebleau, che mettono in relazione