

assicurare l'autonomia decisionale degli Stati membri dell'area euro, l'Euro Summit ha chiesto all'Eurogruppo e alla Commissione di continuare a lavorare su tutte le questioni rimaste aperte. Inoltre si è chiesto all'Eurogruppo di riferire prontamente in merito alle soluzioni appropriate di finanziamento, quali elementi prioritari per definire la dimensione del BICC nel contesto del prossimo QFP.

L'Eurogruppo di ottobre 2019 ha poi approvato un secondo *Term Sheet* contenente ulteriori caratteristiche del BICC. I principali elementi del documento riguardano la *governance*, il finanziamento, la metodologia di allocazione delle risorse e di modulazione del cofinanziamento nazionale.

Per quanto riguarda la *governance*, il riferimento normativo è rappresentato dall'Articolo 136 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea. Questi i principi fondamentali definiti nel documento: a) la discussione da parte dell'Eurosummit e dell'Eurogruppo delle priorità strategiche da finanziare aprirà il ciclo di selezione delle priorità e proposte ammissibili, e sarà seguita dall'adozione di una raccomandazione dell'Area Euro - rafforzata - che includerà le priorità rilevanti per il BICC; b) in primavera, gli Stati membri sottoporranno proposte che dovrebbero "di norma" consistere in pacchetti di riforme e investimenti, contestualmente alla presentazione dei propri programmi nazionali di riforma e in coerenza con il Semestre europeo. Il *Term Sheet* non esclude dunque la possibilità per gli Stati membri di trasmettere proposte relative ai soli investimenti, slegati da misure di riforma, come sostenuto anche dall'Italia; c) l'Eurogruppo sarà ove opportuno coinvolto nella valutazione di tali proposte, sulla base di informazioni provenienti dalla Commissione e tenendo conto delle priorità strategiche incluse nella Raccomandazione dell'Area Euro e nelle raccomandazioni specifiche per Paese dell'anno precedente.

Per quanto riguarda gli aspetti specifici relativi al finanziamento, il *Term Sheet* conferma che le dimensioni del BICC vanno definite nel contesto del Quadro Finanziario Pluriennale. La Presidenza Finlandese ha a tal proposito informato l'Eurogruppo della propria intenzione di tener conto della quota delle risorse del *Reform Delivery Tool* spettante all'area euro – come nella iniziale proposta della Commissione – per definire la dimensione del contributo al BICC nella propria proposta negoziale. Utilizzando come base legale l'Art. 175 del Trattato, inoltre, si dovrebbe anche introdurre una clausola abilitante per consentire agli Stati membri di fornire in futuro finanziamenti aggiuntivi. A tal fine, si renderà necessario un Accordo Intergovernativo (IGA). Le modalità, il contenuto e l'entità di tale accordo continueranno ad essere discussi, e saranno oggetto di un rapporto trasmesso dall'*Eurogroup Working Group* (EWG) all'Eurogruppo, in tempo utile per approdare a una decisione finale nel contesto dei negoziati relativi al bilancio UE.

Per quanto attiene ai criteri di distribuzione delle risorse del BICC, il *Term Sheet* di ottobre 2019 stabilisce che:

- almeno l'80 per cento delle risorse siano distribuite in base alla popolazione e all'inverso del PIL pro capite;
- tutti gli Stati membri ricevano fondi pari almeno al 70 per cento della corrispondente quota di contribuzione al bilancio UE (*floor*);
- fino al 20 per cento delle risorse possa essere impiegato con maggiore flessibilità per reagire a circostanze specifiche che interessino i singoli Paesi, supportando pacchetti di riforme e investimenti che siano particolarmente ambiziosi rispetto alle priorità dell'Area Euro;
- i cofinanziamenti da parte degli Stati membri ammontino al 25 per cento dei loro progetti selezionati;
- in caso di severe circostanze economiche, per come definite nel Patto di Stabilità e Crescita, si possa operare in modo trasparente e prevedibile una modulazione di tale tasso di cofinanziamento, al fine di proteggere i livelli di investimento, con modalità che saranno definite nel contesto del processo legislativo, in seguito a discussioni nell'Eurogruppo;
- ove opportuno, il tasso di cofinanziamento venga dimezzato.

Per i Paesi non aderenti all'euro è stata proposta l'istituzione di uno Strumento di Convergenza e Riforma (CRI). Ai Paesi non aderenti, che non partecipano al BICC, andrebbe quindi destinato un

apposito strumento o un accordo finanziario di compensazione, in base alle circostanze rilevanti per ciascuno Stato membro.

Il negoziato legislativo sulle proposte normative è stato avviato nell'ottobre 2019 in seno al Comitato pertinente del Consiglio.

L'Italia ha in generale manifestato l'interesse a valorizzare l'attivazione del BICC a favore di investimenti e riforme in un'ottica complessiva di incentivo a tutte le misure che possano portare un contributo alla crescita.

È stata sottolineata l'importanza della necessità di un intervento specifico e coordinato per l'area dell'euro che può essere un punto di partenza verso possibili evoluzioni future dello strumento. Aspetti rilevanti in quest'ottica sono, secondo l'Italia: assicurare al BICC maggiore visibilità grazie a un regolamento separato rispetto agli altri strumenti; una dotazione finanziaria adeguata, possibilmente accompagnata dall'accordo sulle risorse esterne; flessibilità nell'utilizzo del 20 per cento delle risorse; assicurare la possibilità di proposte che non comprendano necessariamente investimenti e riforme, ma anche una sola delle due componenti e, infine, che gli interventi siano riconducibili in senso ampio alle priorità dei Piani nazionali di riforma.

Quanto alla dotazione finanziaria, l'Eurosummit del 13 dicembre 2019 ha invitato l'Eurogruppo a fornire rapidamente il proprio contributo in merito alle soluzioni adeguate per il finanziamento del BICC, al fine di poterlo completare nel contesto del prossimo Quadro Finanziario Pluriennale, onde realizzare le ambizioni in materia di convergenza e competitività. Inoltre il BICC sarà incluso nelle consultazioni del presidente del Consiglio europeo con gli Stati membri nel contesto del Quadro Finanziario Pluriennale.

2.2 “Semestre europeo”: sorveglianza macroeconomica e di bilancio

Il 22 gennaio 2019 il Consiglio ECOFIN ha adottato le conclusioni relative al pacchetto “Semestre europeo” (Analisi Annuale della Crescita, Relazione 2019 sul Meccanismo di Allerta) e approvato un progetto di raccomandazione relativa alle politiche economiche della zona euro.

Per quanto riguarda la raccomandazione per la zona euro, il Consiglio ha adottato la proposta della Commissione che raccomanda per il 2019-2020 un orientamento della politica di bilancio volto a ricostituire le riserve fiscali, stimolando però investimenti pubblici e privati. Gli Stati membri sono stati chiamati ad ulteriori sforzi per contrastare la pianificazione fiscale aggressiva, raggiungere ulteriori progressi per il completamento del mercato unico e intensificare gli sforzi per completare l'Unione economica e monetaria e l'unione bancaria. La Commissione ha raccomandato di spostare la pressione fiscale dal lavoro e di rafforzare i sistemi d'istruzione, gli investimenti in competenze e l'efficacia e l'adeguatezza delle politiche attive del mercato del lavoro e dei sistemi di protezione sociale. Ciò in linea con i principi del pilastro europeo dei diritti sociali.

A marzo 2019, 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, 13 Paesi membri ed è stata inoltre esaminata l'attuazione delle raccomandazioni specifiche per Paese per quanto riguarda gli investimenti.

A maggio 2019 la Commissione europea ha proposto progetti di raccomandazioni specifiche per Paese contenenti pareri mirati in merito alla politica economica degli Stati membri dell'UE e il 17 maggio il Consiglio ha adottato le 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 2018. In termini generali le Raccomandazioni specifiche per Paese indirizzate ai 28 Stati membri, inclusa la Grecia in quanto uscita dal programma di assistenza finanziaria – riconoscono che l'attuazione delle precedenti raccomandazioni è lontana dall'essere completa ed è piuttosto eterogenea tra Paesi e aree di policy. Inoltre, il Consiglio sottolinea la necessità di attuare politiche fiscali in linea con il Patto di stabilità e crescita, con un'appropriata differenziazione dello sforzo fiscale tra Paesi e tenendo in considerazione le necessità di stabilizzazione e di sostenibilità.

Nell'ambito nel Semestre europeo sono stati esaminati i Programmi Nazionali di Riforma (PNR), che definiscono gli interventi da 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 cinque Raccomandazioni per il 2020: a) garantire un aumento della spesa primaria nominale non superiore allo 0,1 per cento, corrispondente a un aggiustamento strutturale del disavanzo pari allo 0,6 per cento; b) intensificare gli sforzi per contrastare il lavoro sommerso, integrando meglio politiche attive del lavoro e politiche sociali, e sostenere una maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro; c) concentrare gli investimenti sulla ricerca e l'innovazione e sulla qualità delle infrastrutture, tenendo conto delle disparità regionali, migliorando l'efficienza della pubblica amministrazione; d) ridurre la durata dei processi civili in tutti i gradi di giudizio razionalizzando le norme di disciplina procedurale, incluse quelle già all'esame del legislatore e migliorare l'efficacia della lotta contro la corruzione; e) favorire la ristrutturazione dei bilanci delle banche, specialmente piccole e medie, migliorando l'efficienza e la qualità degli attivi, continuando la riduzione dei crediti deteriorati.

In una prima fase, i Comitati hanno preparato una nota orizzontale sugli aspetti di politica economica e finanziaria delle CSR (*Country Specific Recommendation*) e discussi all'Ecofin del 14 giugno 2019.

Tra i principali messaggi orizzontali si segnala la sollecitazione ad attuare riforme strutturali efficaci, oltre all'attenzione al potenziamento delle strategie di investimento e alla promozione di politiche di bilancio responsabili.

I principali messaggi della nota, combinati in un rapporto di sintesi, sono stati trasmessi al Consiglio europeo del 20-21 giugno 2019.

A seguito della discussione del Consiglio europeo basata sulla relazione orizzontale, le commissioni CSR sono state preparate dai comitati in una seconda fase e il semestre europeo 2019 si è concluso con la loro adozione formale all'Ecofin del 9 luglio 2019.

Il 10 ottobre 2019 il Consiglio ha discusso gli insegnamenti tratti dal semestre europeo alla luce di quanto appreso dall'esercizio 2019 mettendo in evidenza, tra l'altro; a) le novità utili contenute nelle raccomandazioni in tema di energia, ambiente, investimenti e tassazione competitiva; b) la necessità di dare seguito a un'analisi del funzionamento delle regole del *2-pack* e del *6-pack*, migliorando il livello di attuazione complessiva delle raccomandazioni. La maggiore 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 cd "Pacchetto d'autunno", pubblicato il 20 novembre 2019, la Commissione ha adottato i pareri sui documenti programmatici di bilancio presentati da tutti i Paesi appartenenti all'area dell'euro. Per otto Stati membri (Italia, Spagna, Belgio, Francia, Portogallo, Slovacchia, Finlandia e Slovenia), la Commissione ha rilevato un rischio di deviazione significativa nell'ambito del braccio preventivo.

L'Italia si trova quindi in una situazione non dissimile rispetto a quella di altri grandi Stati membri. D'altra parte, l'Eurogruppo del 4 dicembre ha preso atto della peggiorata situazione economica globale e, alla luce del fatto che lo sforzo fiscale appare ancora troppo poco differenziato fra gli Stati membri, si è detto pronto a intervenire per un maggiore coordinamento.

Nell'ambito dell'applicazione del PSC (Patto di Stabilità e Crescita) all'Italia, il 5 giugno 2019 la Commissione europea ha presentato un rapporto sul debito ex art. 126(3) del TFUE. Il rapporto analizza tutti i fattori rilevanti. Poiché al momento della pubblicazione del rapporto l'Italia non appariva in linea con il braccio preventivo del PSC, la Commissione era giunta alla conclusione che

il criterio del debito nel 2018 non fosse stato rispettato e che questo giustificasse l'avvio di una procedura EDP per debito eccessivo (*Excessive deficit procedure*). Tuttavia, in seguito alle misure di assestamento di bilancio adottate dal governo e illustrate alla Commissione con la lettera del 2 luglio 2019, la Commissione ha deciso in seguito di non raccomandare l'avvio di una procedura per disavanzo eccessivo, anche alla luce del fatto che l'aggiustamento strutturale effettivo compensava parzialmente la deviazione dell'anno precedente.

Nel corso del 2019 sono state portate avanti le azioni di sorveglianza post-programma per i Paesi che sono usciti da un programma di aiuti (Irlanda, Portogallo, Cipro e Spagna).

Per quanto riguarda l'azione di monitoraggio post-programma sulla Grecia, si ricorda che il Paese è sottoposto ad un'azione di sorveglianza rafforzata, ai sensi del regolamento UE 472/2013. L'azione di sorveglianza rafforzata ha avuto inizio dopo la fine del programma di assistenza finanziaria (20 agosto 2018) ed è strettamente collegata alle misure di medio termine di alleggerimento del debito accordate dall'Eurogruppo il 22 giugno 2018.

Alcune di queste misure sono condizionate all'esito positivo delle missioni di sorveglianza. Le missioni di sorveglianza valutano, oltre agli andamenti economici e finanziari, anche il rispetto degli impegni assunti dalla Grecia alla fine del programma.

In particolare, gli impegni prevedono il raggiungimento di un surplus fiscale primario del 3,5 per cento del PIL fino al 2022, oltre al mantenimento e al completamento delle riforme adottate sotto il programma. Nel corso del 2019 sono state portate a termine la seconda, la terza e la quarta missione di sorveglianza rispettivamente a febbraio, giugno e novembre. In particolare, in seguito all'adozione da parte del precedente Governo greco di misure che mettevano a rischio gli impegni, la terza missione non si era conclusa in maniera del tutto positiva, e le misure pendenti di alleggerimento del debito erano pertanto state sospese.

La missione di novembre ha invece dato un esito pienamente positivo, il che ha consentito all'Eurogruppo del 4 dicembre 2019 di dare il via libera alla seconda tranche di misure, per un totale di 767 milioni di euro.

Infine, nell'ambito della discussione sulle regole fiscali, gli Stati membri dell'Unione hanno avuto modo di discutere un rapporto dello *European Fiscal Board* (EFB) sulle regole fiscali europee, su richiesta della Commissione. Il rapporto, pubblicato l'11 settembre 2019, si conclude con delle raccomandazioni che non sono vincolanti, ma forniscono solo un input da parte dell'organismo indipendente. L'EFB ha concluso che le regole potrebbero essere riformate nel senso di una maggiore semplicità e minore discrezionalità da parte della Commissione, ancorando meglio la regola della spesa a un obiettivo di riduzione del debito, e proteggendo gli investimenti anche attraverso una *golden rule* limitata che possa in parte escluderli dal deficit. L'Italia ha espresso una posizione di sostegno a modifiche volte allo stimolo degli investimenti, ma in maniera da preservare il giusto grado di flessibilità nell'applicazione del Patto ed evitando politiche procicliche e asimmetriche.

2.3 Unione bancaria e servizi finanziari

Anche nel 2019 è proseguito il percorso degli Stati membri per il completamento dell'Unione Bancaria. Il disegno dell'Unione bancaria non è, infatti, definito: al Fondo di Risoluzione Unico, entrato in funzione nel 2016, dovrà essere affiancato un dispositivo comune credibile di *backstop* pubblico; manca inoltre il terzo pilastro dell'Unione Bancaria, il sistema europeo di garanzia dei depositi.

Nel 2016 i Paesi dell'area euro hanno convenuto che il completamento della Unione bancaria si debba basare sulle due dimensioni di condivisione e riduzione dei rischi e hanno concordato la Tabella di marcia per il completamento dell'Unione Bancaria adottata dall'Ecofin nel giugno 2016 (di seguito anche "*Roadmap 2016*"). Questa prevedeva l'approvazione di una serie di misure legislative considerate di riduzione dei rischi bancari, condizionando al grado di avanzamento di tali misure la discussione politica sul sistema unico di garanzia dei depositi (di seguito anche

“EDIS”) e l’avvio del meccanismo di supporto pubblico comune al Fondo di risoluzione unico (di seguito anche “*Common Backstop*”), convenuto dall’Ecofin il 18 dicembre 2013.

Le misure di riduzione del rischio elencate nella *Roadmap 2016* sono da considerarsi integrate con le proposte normative presentate dalla Commissione concernenti il trattamento prudenziale dei crediti deteriorati (cd. *prudential backstop*).

La tabella di marcia è stata attuata con la conclusione del negoziato sul Pacchetto bancario (regolamento (UE) 2019/876 e direttiva (UE) 2019/878 relativi ai requisiti prudenziali delle banche; regolamento (UE) 2019/877 e direttive (UE) 2017/2399 e 2019/879 in materia di procedura di risoluzione delle banche) e di quello sul regolamento sul *prudential backstop* (regolamento (UE) 2019/630). La *Roadmap 2016* prevedeva una proposta legislativa di armonizzazione minima nel campo dell’insolvenza che non è stata mai presentata. La Commissione ha invece presentato una proposta di direttiva in materia di emersione precoce della crisi (la direttiva (UE) 2019/1023 sulle procedure di ristrutturazione) e più recentemente una proposta di direttiva volta a sviluppare il mercato secondario dei crediti deteriorati e che, tra l’altro, contempla l’introduzione di un meccanismo di appropriazione da parte del creditore del bene dato in garanzia, molto simile al patto marciano da poco introdotto nella legislazione italiana (la proposta di direttiva è stata scissa in due diversi provvedimenti normativi, su entrambi i quali il Consiglio ha concordato l’Orientamento generale mentre il Parlamento non ha ancora iniziato la prima lettura).

Fin dal novembre 2017 si è aperta la discussione sulla valutazione del grado di avanzamento nella riduzione del rischio e in successivi rapporti congiunti Commissione europea, BCE e SRB hanno confermato che i progressi fatti nella riduzione del rischio, tanto a livello dell’Unione europea che dei singoli Stati, renderebbe possibile l’avvio della discussione fattiva sulle misure di condivisione del rischio. Pertanto, la dichiarazione finale del Vertice euro del 29 giugno 2018 ha affermato che “attenendosi a tutti gli elementi della tabella di marcia del 2016 nell’opportuna sequenza, si dovrebbe iniziare a lavorare a una tabella di marcia al fine di avviare negoziati politici sul sistema europeo di assicurazione dei depositi”. Nel secondo semestre 2018, da una parte è proseguita la discussione sulle modalità di valutazione dei progressi raggiunti nella riduzione del rischio, dall’altra è iniziato, nel gruppo lavoro del Consiglio incaricato del negoziato sulla proposta di regolamento presentata dalla Commissione nel novembre 2015 (*Ad hoc Working Party*) e nei diversi gruppi rilevanti (FSCE e EFC), un primo confronto sulla configurazione finale di EDIS e sul percorso previsto per la sua piena operatività. In considerazione della rilevante diversità di vedute tra gli Stati membri, l’Eurogruppo del 4 dicembre 2018 ha concordato di istituire un gruppo di lavoro di alto livello (*High Level Working Group* – HLWG) con il mandato di dare seguito alla dichiarazione dell’Eurosummit di giugno 2018. L’Eurosummit di dicembre 2018 si è limitato a invitare “a proseguire i lavori sull’Unione Bancaria”.

Il HLWG è stato costituito a gennaio 2019. Nel secondo semestre 2019 alla luce degli esiti della prima fase dei lavori i gruppi tecnici sono diventati tre: (i) uno concernente la gestione delle crisi delle piccole banche e quello della gestione delle crisi di gruppi transfrontalieri; (ii) uno concernente il trattamento prudenziale delle esposizioni verso il sovrano; (iii) il disegno del meccanismo accentrato di assicurazione dei depositi. I gruppi tecnici hanno presentato alla fine di ciascun semestre delle relazioni dando conto dei punti emersi e della sostanziale differenza di vedute tra le delegazioni. I lavori dell’HLWG proseguiranno quindi nel 2020.

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di servicing dei crediti, acquisto di crediti e recupero delle garanzie-COM(2018)135

La Commissione ha presentato una proposta di direttiva volta a promuovere lo sviluppo di un mercato secondario ed efficiente per la riduzione dello stock di crediti deteriorati (*non-performing loans*, NPL) e di aumentare l'efficacia dei meccanismi di escussione stragiudiziale delle garanzie.

La proposta di direttiva impatta in modo significativo sui diversi quadri normativi vigenti a livello nazionale in materia di *servicing* dei crediti e di operatori finanziari abilitati a concedere finanziamenti nella forma dell'acquisto di crediti. Giova ricordare che in alcune giurisdizioni – tra cui quella italiana – tali attività sono soggette a regolamentazione prudenziale con l'obiettivo di riservare l'attività di finanziamento (anche sotto forma di acquisto di crediti) a operatori finanziariamente solidi e affidabili ed evitare fenomeni di *shadow banking*, a beneficio della stabilità e dell'integrità del sistema finanziario nazionale nel suo complesso. In alcuni Paesi, come l'Italia, il regime prudenziale vigente per questi operatori è equivalente o comparabile a quello delle banche (cioè si applicano a essi, in virtù di norme nazionali, le stesse disposizioni sui requisiti prudenziali applicabili agli enti creditizi, tenuto conto dell'operatività di questi intermediari e del principio di proporzionalità).

La proposta della Commissione invece prevede una totale liberalizzazione del settore, tanto per l'acquisto di crediti che per l'attività di gestione di questi per conto dell'acquirente.

Nel corso del negoziato, per la parte che riguarda l'accesso al mercato degli operatori che acquistano crediti in proprio (*purchaser*) o li riscuotono per conto terzi (*servicer*), l'Italia ha sostenuto l'esigenza di modifiche per tenere conto degli obiettivi, sopra descritti, di stabilità e integrità del mercato e di vigilanza sugli operatori finanziari.

In particolare, sono state suggerite modifiche secondo le seguenti linee:

- ambito di applicazione: l'ambito di applicazione della direttiva – che nella proposta si estende all'acquisto e al *servicing* di crediti *in bonis* da chiunque ceduti – dovrebbe invece essere circoscritto ai soli portafogli di NPL (intesi come diritti di credito e non come contratti o *agreement*) originati e ceduti da banche o altri intermediari finanziari soggetti a vigilanza prudenziale equivalente;
- vigilanza: sarebbe opportuno rafforzare i presidi di vigilanza minimi applicabili a *credit servicer* e/o *purchaser*; i requisiti minimi dovrebbero riguardare il regime autorizzativo e di vigilanza prudenziale, affinché sia previsto un quadro normativo proporzionato alle caratteristiche, alla complessità operativa e all'attività esercitata dagli operatori nonché ai rischi che essa comporta; nei casi di cessione di NPL ai fini di mera gestione passiva dei crediti deteriorati è ritenuto accettabile che i *purchaser* siano assoggettati a regole molto snelle;
- quadro normativo: maggior coerenza e coordinamento dovrebbero essere assicurati tra la proposta della Commissione e altri ambiti normativi rilevanti (ad esempio, la disciplina antiriciclaggio, quella sulla privacy già citata e quella in materia di tutela del consumatore) e dovrebbero essere previste norme specifiche per l'individuazione e la gestione dei potenziali conflitti d'interesse.

Il testo concordato dall'Ecofin nel marzo 2019 recepisce per numerosi profili i commenti italiani.

La proposta in questione, al Titolo V, prevede anche una specifica procedura comune accelerata di escussione extragiudiziale delle garanzie (*Accelerated Extrajudicial Collateral Enforcement*, AECE), molto simile al patto marciano già vigente nel nostro ordinamento. L'analisi del testo della proposta ha richiesto lo svolgimento di un intenso e complesso iter negoziale, condizionato dalle differenti caratteristiche degli ordinamenti giuridici e dalla tradizionale resistenza degli Stati a modifiche dei propri sistemi interni civilistici e processuali. La Presidenza finlandese ha predisposto un testo di compromesso che è stato approvato nella riunione del Coreper del 27 novembre 2019.

Proposta di regolamento relativo a un quadro di risanamento e risoluzione delle controparti centrali e recante modifica dei regolamenti (UE) n. 1095/2010, (UE) n. 648/2012 e (UE) 2015/2365 (CCP recovery and resolution) – COM (2016) 856

Questa proposta legislativa è volta a disciplinare i provvedimenti e le procedure di risanamento e di risoluzione necessari nei casi di dissesto delle controparti centrali (CCP).

Il quadro normativo di risanamento e risoluzione si rende necessario per dotare le autorità competenti di poteri e di strumenti capaci di governare questo specifico rischio per la stabilità finanziaria mediante la rapida ristrutturazione e/o la liquidazione delle operazioni della CCP, in modo ordinato, preservando la stabilità finanziaria ed assicurando la continuità delle funzioni delle CCP, essenziali per i mercati senza, per quanto possibile, l'impiego di risorse pubbliche.

Inoltre, queste misure legislative dovrebbero costituire degli incentivi per un più solido *risk management* delle CCP e proteggere da perdite consistenti in caso di risoluzione sia i clienti delle banche utilizzatrici dei servizi, sia le risorse pubbliche dello stato.

Le disposizioni possono ritenersi in generale conformi all'interesse nazionale: configurano un presidio di misure armonizzate, volto a preservare la stabilità dei mercati e del sistema finanziario a più livelli, sia domestico che transnazionale e, in linea teorica, capace di evitare effetti di contagio e di assicurare la continuità di funzioni chiave nel settore.

Uno dei principali obiettivi del regolamento è di evitare, per quanto possibile, l'utilizzo di fondi pubblici nazionali dal costo di garantire la solvibilità della CCP in caso di dissesto.

Relativamente alla designazione della RA (Autorità di Risoluzione) il regolamento ha un impatto diretto, sebbene minimo, sull'organizzazione amministrativa a livello interno e può avere effetti su alcune attività svolte dalle autorità di vigilanza (BDI, in primis, che presiede attualmente il collegio di vigilanza della Cassa di Compensazione e Garanzia, nonché Consob, interessata dai profili riguardanti la partecipazione ai collegi delle autorità competenti e da profili di vigilanza e MEF, per la partecipazione ai collegi di risoluzione, e possibilità di designazione come autorità di risoluzione).

Un interesse rimarcato, con particolare attenzione al recupero dei fondi, è stato quello di evitare lo sviamento che la possibilità - anche se solo remota - di un intervento pubblico può avere sul comportamento dei CMs, del management e sugli *stakeholders* delle CCP (in particolare in tema di *risk management*), potendosi in qualche modo ravvisare elementi di azzardo morale (per la mera possibilità di intervento statale).

I punti sensibili del negoziato, che saranno probabilmente ulteriormente definiti nel trilogio Parlamento Europeo – Consiglio, vertono sugli aspetti della *governance* (collegi) e del processo decisionale che riguarda le autorità nazionali (CA e RA), e che deve anche scontare l'incidenza sul regolamento CCP R&R del nuovo assetto di supervisione e del ruolo del *Supervisory Committee* (SuCo), previsti dal cd. regolamento EMIR CCP Supervision pubblicato in GUUE il 12 dicembre 2019.

La posizione italiana al riguardo rimane quella tenuta nel corso del negoziato, con particolare attenzione nel prevedere che la RA abbia i poteri corrispondenti alle responsabilità che assume, collegando - direttamente - potere e responsabilità decisionale alla responsabilità "fiscale". Pertanto il ruolo del Collegio di Risoluzione sarebbe quello di concorrere nel formare un indirizzo coerente con l'assunzione di responsabilità da parte delle *Competent Authority e Resolution Authority*, compresi i meccanismi che servono a giustificare eventuali scostamenti da decisioni degli stessi collegi Collegio di Risoluzione (i.e. cd. meccanismo di "*binding mediation*", rimesso all'ESMA su richiesta dei membri del Collegio).

Il 4 dicembre 2019 il Consiglio ha concluso il negoziato in prima lettura del testo con mandato alla Presidenza di turno per il trilogio (cd. *General Approach*).

Regolamento (UE) 2019/2099 che modifica il regolamento (UE) n. 1095/2010 che istituisce l'autorità europea di vigilanza (Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati) e il regolamento (UE) n. 648/2012 per quanto riguarda le procedure e le autorità per l'autorizzazione delle controparti centrali e i requisiti per il riconoscimento delle CCP di Paesi terzi (CCP supervision) - COM(2017) 331_ 2017/0136 (cod)

La crescente importanza del sistema di compensazione (cd. *clearing*) delle CCP per l'UE e le interconnessioni con il sistema finanziario nel suo complesso hanno indotto la Commissione ad intervenire sugli assetti normativi riguardanti la vigilanza delle controparti centrali.

Il nuovo "meccanismo di vigilanza" proposto per le CCP stabilite nell'Unione, secondo la Commissione europea, introdurrebbe maggiore convergenza e coordinamento della vigilanza, migliorerebbe la procedura decisionale e riconoscerebbe il ruolo delle Banche centrali di emissione.

Con riferimento alla vigilanza delle CCP di Paesi terzi, la proposta è volta a superare le carenze evidenziate rispetto al sistema di vigilanza continua, alle difficoltà di accesso alle informazioni e di svolgimento delle ispezioni presso tali CCP, nonché il superamento di possibili disallineamenti tra gli obiettivi di vigilanza e quelli delle banche centrali.

In generale, la proposta si inserisce nell'ambito dei lavori avviati nelle sedi internazionali per ridurre i rischi del settore bancario europeo, recependo standard elaborati dal Comitato di Basilea e dal *Financial Stability Board*.

Al contempo, si ritiene essenziale promuovere l'iter contestuale delle misure volte alla riduzione del rischio che quelle di condivisione dello stesso. Trattasi di un indirizzo pienamente condivisibile dal Governo.

In tale ottica sono infatti viste con particolare favore le modifiche riguardanti i compiti e le responsabilità nel sistema di vigilanza delle CCP localizzate in Paesi terzi, nonché quelle tese al miglioramento del grado di cooperazione e di partecipazione all'interno dei collegi.

Il regolamento (UE) 2019/ 2099 del 23 ottobre 2019 è stato pubblicato in GUUE il 12 dicembre 2019.

Proposta di regolamento (UE) che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 per quanto riguarda l'obbligo di compensazione, la sospensione dell'obbligo di compensazione, gli obblighi di segnalazione, le tecniche di attenuazione del rischio per i contratti derivati OTC non compensati mediante controparte centrale, la registrazione e la vigilanza dei repertori di dati sulle negoziazioni e i requisiti dei repertori di dati sulle negoziazioni (EMIR REFIT) - COM(2017) 208

La proposta di modifica del regolamento è finalizzata alla semplificazione delle norme di cui al regolamento n. 648/2012 al fine di renderle più proporzionate, mantenendo al contempo tutti gli elementi fondamentali che hanno già dimostrato di concorrere al perseguimento degli obiettivi del regolamento stesso.

Le principali modifiche si focalizzano sul contenimento degli oneri, in particolare per gli operatori di dimensioni minori, secondo un principio di proporzionalità e di concorrenza al rischio sistemico, nonché di accessibilità alle infrastrutture di compensazione.

La valutazione della proposta è positiva per le finalità prospettate, riconducibili all'intento di modificare alcune delle misure del quadro delle previsioni di EMIR, per perseguirne con maggiore efficacia ed efficienza gli obiettivi, migliorando la proporzionalità delle norme, aumentando la trasparenza delle posizioni e delle esposizioni in derivati OTC (*Over The Counter*) e riducendo gli ostacoli all'accesso alla compensazione, con il vincolo generale di preservare l'obiettivo di salvaguardia della stabilità finanziaria tipico di tale regolamento.

L'iniziativa legislativa in discorso può, dunque, ritenersi conforme all'interesse nazionale, in quanto volta ad introdurre misure armonizzate al fine di preservare la generale stabilità dei mercati finanziari e del sistema finanziario a più livelli, sia domestico che transnazionale, riducendo al minimo, ove possibile, gli oneri di conformità per gli operatori economici interessati. Il Regolamento (UE) 2019/834 del 20 maggio 2019 è stato pubblicato in GUUE il 28 maggio 2019.

PARTE SECONDA

PRINCIPALI POLITICHE ORIZZONTALI E SETTORIALI

CAPITOLO 1

LE POLITICHE SULLA MIGRAZIONE

1.1 La dimensione interna della politica sulla migrazione

Il dibattito a livello europeo sui temi migratori, anche nel corso del 2019, è stato caratterizzato da forti contrapposizioni tra gli Stati membri, principalmente in ragione del diverso grado di esposizione ai flussi migratori.

Da un lato, infatti, gli Stati membri geograficamente meno esposti hanno concentrato la propria attenzione principalmente sull'esigenza di evitare i cosiddetti movimenti secondari (cioè gli spostamenti dei richiedenti asilo da un Paese di primo ingresso ad un altro Stato membro), dall'altro, l'Italia e gli altri Paesi di frontiera esterna hanno ribadito come sia essenziale, anche al fine di ridurre i movimenti secondari, agire per prevenire le partenze dai Paesi terzi e sviluppare una strategia europea di condivisione degli oneri.

In questo scenario, l'Italia ha mantenuto alta la pressione nei confronti dell'Unione europea in occasione degli eventi di soccorso in mare di migranti, con l'obiettivo di ottenere una redistribuzione degli stessi tra tutti gli Stati membri.

Accanto a quest'azione di sollecitazione puntuale, il Governo ha comunque contribuito ad un dialogo più strutturato per raggiungere un accordo organico sui cosiddetti meccanismi temporanei di sbarco, cioè su procedure da applicare uniformemente a tutti gli eventi di sbarco (seppure per un periodo di tempo limitato) al fine di garantire un'equa ripartizione dei migranti.

Questo impegno, fortemente intensificato nella seconda parte del 2019, ha prodotto un positivo risultato durante il Vertice di Malta del 23 settembre 2019, in occasione del quale è stata condivisa una Dichiarazione comune da parte di Italia, Malta, Francia e Germania, assistiti dalla Presidenza di turno finlandese e dalla Commissione europea.

In tale sede, infatti, è stato concordato un meccanismo temporaneo rinnovabile, della durata di sei mesi, in grado di sostituire il precedente approccio "caso per caso". In particolare, il meccanismo, facendo propria la posizione italiana, ha previsto la redistribuzione di tutte le persone soccorse in acque internazionali, da parte di navi pubbliche o private, che facciano domanda di asilo al loro arrivo in Europa. Punto qualificante della Dichiarazione è, tra gli altri, che la responsabilità sul richiedente asilo, compreso l'eventuale rimpatrio in caso di diniego della protezione, ricade interamente sullo Stato membro di ricollocazione, mentre i Paesi di primo ingresso debbono occuparsi dei primi controlli medici e di sicurezza sui migranti.

L'attuazione della Dichiarazione è stata, nei mesi successivi, perfezionata attraverso un proficuo negoziato a livello tecnico al quale hanno partecipato anche ulteriori Stati membri rispetto a quelli presenti al Vertice di Malta. Più nello specifico, questo negoziato ha condotto all'adozione di cosiddette procedure operative standard (*Sop – Standard operating procedure*) necessarie per semplificare e velocizzare il trasferimento dei migranti, previsto dalla Dichiarazione di Malta.

In parallelo a quest'attività, l'Italia ha agito, a livello politico e tecnico, per ampliare il novero dei partecipanti al meccanismo temporaneo di sbarco. Sul punto, è emersa la difficoltà per molti Stati membri di aderire formalmente alla Dichiarazione, per ragioni prevalentemente di politica interna, e pur tuttavia, diversi Stati membri hanno manifestato ampia condivisione sui principi,

come dimostrato dalla partecipazione ai negoziati per la definizione delle procedure operative *standard*, ed hanno anche aderito al meccanismo per singoli episodi di sbarco.

L'Italia, ferma restando la priorità del salvataggio delle vite umane in mare, ha altresì rilanciato l'esigenza di affrontare a livello europeo la questione delle attività svolte nel Mediterraneo da imbarcazioni private. In particolare nel corso della seconda parte del 2019, l'Italia ha prospettato anche la possibilità di individuare regole comuni a livello europeo, ad esempio attraverso l'impiego di strumenti di *soft law*, sul modello del codice di condotta nazionale per l'attività delle ONG, adottato nel 2017.

Per quanto riguarda i dossier più strettamente normativi, nella prima digitalizzazione parte del 2019, l'Italia, assieme alla Spagna, ha espresso voto contrario sulla proposta di riforma del regolamento istitutivo dell'Agenzia per la guardia costiera e di frontiera europea (Frontex).

Il Governo, infatti, pur essendo favorevole ad un rafforzamento del ruolo dell'Unione europea e delle sue Agenzie nel controllo delle frontiere esterne, ha ritenuto che il progetto di riforma, che prevede un ingente ampliamento dello organico di Frontex, risulti principalmente funzionale al controllo delle frontiere esterne terrestri, considerato che, in mancanza di una ridefinizione del mandato operativo, per quelle marittime continuano a valere le note regole di sbarco dei migranti, penalizzanti per il nostro Paese.

Sul terreno dei rimpatri, l'Italia ha sostenuto la necessità di un cambio di marcia da parte dell'Unione con l'obiettivo di sviluppare una concreta ed organica strategia europea. In questa prospettiva, nella prima parte del 2019, il Governo, in spirito di compromesso, ha sostenuto la proposta di modifica della cosiddetta direttiva rimpatri (direttiva UE 115/2018), pur sottolineando che la riforma, per il suo carattere tecnico, presenta fisiologici limiti e deve, quindi, essere considerata soltanto come uno degli elementi di un più ampio quadro strategico europeo dei rimpatri da sviluppare ulteriormente.

Sul piano negoziale, l'Italia ha comunque ottenuto l'inserimento nel testo del cosiddetto principio di "condizionalità", che prevede l'uso di tutte le leve e incentivi a disposizione, inclusi quelli finanziari, per promuovere la collaborazione dei Paesi terzi nell'effettiva esecuzione dei rimpatri, in sintonia con analogo principio contenuto nella riforma del Codice visti, recentemente approvata, e in collegamento con il meccanismo di valutazione del livello di collaborazione dei Paesi Terzi, introdotto dal medesimo Codice.

La delegazione italiana, unitamente ad altri Paesi, è riuscita, inoltre, a bloccare la proposta tedesca di prevedere la sospensione dell'esecuzione delle decisioni di rimpatrio nel caso di ricorso esperito dallo straniero, proposta che, se approvata, avrebbe inevitabilmente ritardato le procedure di rimpatrio.

Altro principale dossier, anche per il 2019, è stato quello della riforma del Sistema comune europeo d'asilo, il cui negoziato, tuttavia, ha scontato, non solo le note e consolidate contrapposizioni tra i diversi Stati membri, ma anche le difficoltà di completare un negoziato tanto complesso e sensibile, in tempi compatibili con il rinnovamento delle Istituzioni europee connesso alle elezioni del maggio 2019.

Nell'ambito del pacchetto di proposte normative, il progetto di riforma del regolamento Dublino ha continuato a produrre le maggiori divergenze di posizioni tra gli Stati membri che, di fatto, hanno impedito significativi progressi negoziali.

L'Italia ha confermato la propria richiesta di una revisione radicale del regolamento Dublino in grado di superare il principio della responsabilità dello Stato membro di primo ingresso che continua a penalizzare fortemente gli Stati di frontiera marittima esterna.

In questa prospettiva, l'Italia ha altresì rafforzato, nell'ultima parte del 2019, il dialogo ad alto livello tecnico con alcuni partner europei, quali Germania, Francia e Spagna, proprio allo scopo di trovare una possibile linea comune per una riforma sostanziale del regolamento Dublino.

Il Governo ha, inoltre, continuato a difendere la cosiddetta logica di "pacchetto" della riforma del Sistema comune europeo d'asilo, in forza della quale i diversi progetti legislativi sono da considerare tra loro interconnessi sia sul piano tecnico che politico e, pertanto, debbono essere

approvati all'esito di un accordo complessivo che deve includere anche un'equa riforma del regolamento Dublino.

1.2 La dimensione esterna della politica sulla migrazione

L'Italia ha sostenuto, tanto nelle sedi negoziali tecniche dell'Unione europea quanto in occasione delle riunioni del Consiglio Affari Interni, la necessità ed urgenza di impostare su nuove basi il dialogo UE-Paesi terzi, al fine di accrescere l'efficacia delle strategie di prevenzione delle partenze, di lotta ai trafficanti di esseri umani e di effettivo rimpatrio di coloro che non hanno diritto a permanere sul territorio europeo.

L'Italia ha più volte evidenziato come l'Unione europea debba investire maggiormente sulla cosiddetta "dimensione esterna" della politica migratoria, perché soltanto agendo sulle "cause profonde della migrazione" e migliorando le condizioni di vita della popolazione (in particolare giovanile) nei Paesi terzi, sarà possibile scongiurare la partenza e la morte in mare di molti migranti economici e, al contempo, stroncare il *business* delle organizzazioni criminali.

In questo quadro, il Governo è stato determinato nel sostenere la necessità che, a fronte della cooperazione europea, vi sia, da parte dei Paesi di origine dei flussi migratori, un'effettiva collaborazione nella prevenzione dei fenomeni criminali connessi alla migrazione e nell'attuazione dei rimpatri.

Proprio per garantire l'effettiva cooperazione dei Paesi terzi sul piano dei rimpatri, l'Italia ha sostenuto e chiesto con insistenza di uniformare trasversalmente tutte le politiche europee al principio di "premialità" dei Paesi terzi che siano concretamente collaborativi in materia di rimpatri di propri connazionali irregolarmente entrati in Europa e senza titolo per permanervi. L'obiettivo continua ad essere quello di approntare soluzioni strutturali alla sfida migratoria, in coerenza con quanto indicato dalle Camere (Risoluzione n. 6-00071 del Senato della Repubblica del 30 luglio 2019).

Il consolidamento del dialogo con i Paesi terzi ha potuto giovare, nel 2019, dell'approntamento di nuovi strumenti comuni, in grado di incentivarne la collaborazione in ambito migratorio, incluso il settore dei rimpatri. È il caso, ad esempio, della riforma del Codice europeo dei visti, che, da febbraio 2020, consentirà al Consiglio di adottare decisioni di restrizione/facilitazione dei visti in corrispondenza del grado di collaborazione assicurata da un Paese terzo in materia di rimpatri.

Il Governo ha, quindi, evidenziato come l'Unione europea debba far uso, quali leve negoziali, della politica commerciale e dei visti nell'ambito del dialogo con i partner dei Paesi terzi.

L'Italia ha, altresì, sottolineato la necessità che la complessiva strategia europea in campo migratorio includa anche un maggiore impegno sul piano del reinsediamento dei rifugiati, nonché la possibilità di sviluppare corridoi umanitari verso l'Europa per le persone più vulnerabili (come l'Italia ha continuato a fare nel 2019) o avviare progetti sperimentali per la presentazione di domande di asilo al di fuori dell'Unione europea.

Tra i Paesi terzi cui l'Unione europea deve rivolgere prioritariamente l'attenzione per la delicata fase geopolitica in corso e il ruolo strategico svolto sul fronte migratorio e di sicurezza, l'Italia ha indicato innanzitutto la Libia, sottolineando, da un lato, l'urgenza di continuare a rafforzare le capacità delle Autorità libiche sul piano del controllo delle frontiere, del soccorso in mare e della lotta ai trafficanti e, dall'altro, l'esigenza di sostenere le attività sul territorio di OIM (Organizzazione Internazionale per le Migrazioni) e UNHCR (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati).

L'Italia ha, peraltro, continuato a garantire supporto all'UNHCR e all'OIM in Libia, ponendosi quale "anello di congiunzione" tra le Autorità libiche e le Organizzazioni internazionali, al fine di favorire progressivamente la realizzazione di una gestione dei flussi migratori al contempo efficace e rispettosa dei diritti umani fondamentali. Oltre ad aver pienamente sostenuto tali azioni, anche sul piano finanziario, l'Italia ha attivato ulteriori canali per il trasferimento sul territorio nazionale

di rifugiati particolarmente vulnerabili, con evacuazioni dirette dalla Libia (oltre novecento persone nel 2019) e corridoi umanitari.

Con riferimento sempre alla Libia, le organizzazioni internazionali stimano in circa settecentomila i migranti oggi presenti nel Paese. Di essi, una quota ridotta (circa quattromiladuecento persone) si trova in centri ufficiali di detenzione gestiti dalle Autorità libiche. In cima alla lista delle priorità italiane ed europee rimane il miglioramento delle condizioni di vita sia dei migranti (dentro e fuori dei centri di detenzione), sia delle comunità ospiti.

Inoltre sono in atto altre iniziative in Libia, tra cui si richiama la progettualità del progetto europeo *Support to Integrated Border and Migration Management in Libya* (SIBMMIL), finanziato dalla Commissione europea e, finalizzato a sostenere le attività di *capacity building* in favore delle Autorità libiche, per supportarne le attività di contrasto del traffico di migranti via mare.

Altro Paese Terzo indicato dall'Italia all'UE quale meritevole di prioritaria attenzione è stato, nell'anno 2019, la Tunisia, in ragione delle possibili ricadute della situazione libica su tale Paese (già peraltro sottoposto a pressione sul piano economico-sociale) e dei ricorrenti episodi di sbarchi autonomi di cittadini tunisini sulle coste italiane.

Il Governo ha sostenuto il progetto *Border Management Programme for the Maghreb Region* (BMP *Maghreb*), finanziato dalla Commissione. L'iniziativa è finalizzata, tra l'altro, alla realizzazione, in Tunisia, di una rete radar costiera e di una sala operativa per lo scambio dei dati, attraverso una rete VPN sicura via internet, collegata con il *National Coordination Centre* (NCC).

Oltre che sul Mediterraneo centrale, l'Italia ha richiamato l'attenzione dell'UE anche sulla cosiddetta "rotta balcanica" e quindi sulla centralità del ruolo svolto dai Paesi terzi di quell'area geografica, in molti casi candidati all'adesione all'UE.

Quanto, poi, alle risorse economico-finanziarie, l'Italia ha continuato a sostenere, in ambito europeo, tanto l'esigenza di adeguati stanziamenti per la dimensione esterna migratoria nell'ambito del prossimo Quadro finanziario pluriennale, quanto la peculiarità della gestione delle frontiere esterne marittime europee e la necessità di non perpetuare squilibri economico-finanziari nell'assegnazione di risorse in favore di una rotta a discapito delle altre (il riferimento è, in particolare, alla rotta orientale).

Il Governo è stato in prima linea nel negoziato volto a stabilire l'entità delle risorse da dedicare alla cooperazione migratoria con i Paesi terzi nel futuro Quadro finanziario pluriennale per il 2021-2027, sostenendo la necessità di un compromesso ambizioso nell'ambito dell'istituendo Strumento per il Vicinato, lo sviluppo e la cooperazione internazionale (NDICI), che riassorbirà gli attuali Fondo fiduciario UE per l'Africa e il Fondo fiduciario in risposta alla crisi siriana.

Il primo, in funzione dal 2016, ha mobilitato un totale di 4,6 miliardi in gran parte provenienti dal bilancio UE, ma con una componente di contributi nazionali nell'ambito dei quali l'Italia è al secondo posto, con 123 milioni.

Il secondo, a cui l'Italia ha contribuito con 13 milioni di euro, ha raccolto circa 2 miliardi a sostegno dei profughi siriani nei Paesi che li ospitano. Si tratta ora di istituire una fonte di finanziamento sufficiente, stabile e sostenibile all'interno del bilancio dell'Unione per finanziare la cooperazione con i Paesi terzi. A tal proposito, punti fermi della posizione italiana sono stati la previsione di un obiettivo di spesa migratoria di almeno il 10 per cento del totale dell'NDICI (circa 90 miliardi di euro nella proposta della Commissione) e la destinazione di tali risorse ad azioni a diretto impatto sulla gestione dei flussi migratori (a partire dal sostegno ai Paesi terzi nel contrasto alle reti di trafficanti).

L'Italia ha, inoltre reiterato la richiesta di un maggiore finanziamento della finestra Nord Africa del cosiddetto Fondo La Valletta (Fondo fiduciario d'emergenza dell'Unione europea per la stabilità e la lotta contro le cause profonde della migrazione irregolare e del fenomeno degli sfollati in Africa) anche al fine di garantire la prosecuzione delle attività di cooperazione poste in essere con le Autorità libiche per lo sviluppo di un sistema di gestione integrata delle frontiere e dell'immigrazione da parte della Libia, che includa anche la lotta al traffico di migranti e le attività di ricerca e soccorso in mare e nel deserto.

Per migliorare la gestione dei flussi migratori da parte dei Paesi terzi, l'Italia ha proseguito la propria azione in qualità di leader del Consorzio di 15 Paesi europei (Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Malta, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Spagna e Svezia) impegnati nella realizzazione del Programma regionale di sviluppo e protezione Nord Africa (RDPP), iniziativa pluriennale lanciata dalla Commissione europea ed indirizzata ad alcuni Paesi africani.

Il Programma, volto a rafforzare la protezione di migranti e rifugiati, migliorando le loro condizioni di vita e offrendo delle alternative valide e significative alla migrazione irregolare, supporta al contempo il welfare delle società ospitanti, promuovendo la loro capacità di resistenza alle crisi sociali, politiche ed economiche.

L'Italia ha proseguito la propria azione nel quadro dei due processi di dialogo migratorio in essere tra la UE e i Paesi africani di origine e transito dei migranti, ossia il Processo di Rabat (con i Paesi dell'Africa centro occidentale e del Maghreb) e il Processo di Khartoum (con i Paesi dell'Africa orientale e del Corno d'Africa più Egitto, Libia e Tunisia), entrambi sede di monitoraggio dell'attuazione del Piano d'azione congiunto adottato al Vertice euro-africano sulle migrazioni della Valletta nel 2015. Nel quadro del Processo di Khartoum, in particolare, l'Italia ha sostenuto la gestione della Presidenza di turno eritrea per il 2019 in una fase di delicata transizione delle relazioni internazionali nel Corno d'Africa.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 2

POLITICHE PER IL MERCATO INTERNO DELL'UNIONE

2.1 Mercato Unico dei Beni e Servizi

Pacchetto merci

Regolamento 2019/1020 sulla Vigilanza del mercato

Nel 2019 è stato adottato il regolamento 2019/1020 sulla Vigilanza del mercato, finalizzato a introdurre misure idonee per contrastare la crescente quantità di prodotti non conformi alle prescrizioni normative dell'UE (o addirittura contraffatti) presenti sul mercato dell'UE, intensificando i controlli di conformità e promuovendo una più stretta cooperazione sia tra le autorità di sorveglianza del mercato, sia tra le autorità incaricate del controllo alle frontiere esterne. Da parte italiana è stato sempre espresso apprezzamento per l'iniziativa tesa a rafforzare il sistema dei controlli sui prodotti che entrano nel mercato dell'Unione, anche attraverso lo scambio di informazioni tra le autorità di vigilanza del mercato e le autorità doganali. Positivo il rafforzamento dei poteri delle Autorità di Sorveglianza nazionali, in particolare relativamente a dati e documenti sugli incidenti di non conformità, alle ispezioni in situ, alla possibilità di sospendere l'accesso o cancellare i siti web non conformi alla legislazione UE, nonché a quella di proibire o distruggere forniture che violino norme europee. Importante anche l'introduzione della figura di "responsabile per le informazioni sulla conformità" per i prodotti di provenienza extra UE. Il regolamento si applicherà a partire dal 16 luglio 2021.

Regolamento 2019/515 relativo al reciproco riconoscimento delle merci

Nel 2019 è stato adottato il regolamento 2019/515 relativo al reciproco riconoscimento delle merci, volto a migliorare l'applicazione del principio del mutuo riconoscimento, attraverso l'introduzione di regole più chiare e procedure più snelle per imprese ed Amministrazioni. Rispetto al quadro legislativo vigente (in particolare, il regolamento (CE) 764/2008) sono state introdotte diverse modifiche volte a migliorare il funzionamento del mercato interno, tra le quali la possibilità di sottoscrivere un'autodichiarazione volontaria di commercializzazione legale delle merci ai fini del reciproco riconoscimento, per facilitare la dimostrazione che le merci sono già state legalmente commercializzate in uno Stato membro; la possibilità di ricorso al SOLVIT per la risoluzione dei problemi in caso di decisioni che limitano l'accesso al mercato di determinate merci; l'istituzione di un'efficace cooperazione amministrativa per migliorare lo scambio di informazioni e la fiducia tra le autorità competenti degli Stati membri. A livello nazionale non sono stati rilevati punti particolarmente critici e le modifiche proposte dall'Italia in fase di negoziato sono state accolte in una forma considerata apprezzabile. Il regolamento si applicherà a partire dal 19 aprile 2020.

Regolamento 2019/1148 sui Precursori di Esplosivi

Nel 2019 è stato adottato il regolamento 2019/1148 sui Precursori di Esplosivi, che abrogando il regolamento attualmente vigente in materia, intende stabilire condizioni e criteri comuni per le licenze e chiarire le ambiguità in merito agli obblighi dei diversi attori della catena di approvvigionamento, oltre che migliorare l'efficacia delle misure di controllo attualmente applicate e limitare le divergenze nelle restrizioni sui precursori di esplosivi in tutta l'UE. Ciò comporterà dei vantaggi per le aziende che attualmente devono adattarsi a regimi diversi. In linea generale l'Italia ha sostenuto la proposta per le sue finalità e per gli effetti positivi sui cittadini in termini di sicurezza, nonché per la connessa semplificazione del quadro giuridico. Si evidenzia che in sede di COREPER del 14 febbraio 2019 da parte italiana è stato sostenuto il testo, mantenendo

una riserva solo sull'ultima parte del considerando 12b che esclude dal campo di applicazione i prodotti che contengono precursori di esplosivi in piccole quantità. Il regolamento si applicherà a partire dal primo febbraio 2021.

Servizi

Regolamento 2018/302 sui blocchi geografici

Nel corso del 2019 il Governo ha completato la fase di attuazione, avviata alla fine del 2018, del regolamento 2018/302 sui blocchi geografici, cd. *"Geoblocking"*, che reca misure volte a impedire i blocchi geografici ingiustificati e altre forme di discriminazione basate sulla nazionalità, sul luogo di residenza o sul luogo di stabilimento dei clienti, nell'ambito del mercato interno.

L'Autorità garante per la concorrenza e per il mercato è stata individuata quale autorità competente per l'attuazione del regolamento e l'irrogazione delle sanzioni in caso di violazione delle relative disposizioni. Come organismo responsabile dell'assistenza ai consumatori è stato designato il Centro europeo per i consumatori (ECC-NET). A livello normativo è stato necessario inserire la disposizione all'interno del Codice del Consumo (L. 3 maggio 2019 n. 37, Legge Europea 2018).

Nell'ultimo trimestre dell'anno la Commissione europea ha attivato i lavori preparatori per la revisione del regolamento che dovrà avvenire entro marzo 2020.

Direttiva Servizi

-Notifiche

La direttiva 2006/123/CE (cosiddetta "Direttiva Servizi") stabilisce l'obbligo per gli Stati membri di notificare alla Commissione, per la valutazione di compatibilità con il diritto dell'Unione, le nuove disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che prevedono requisiti restrittivi all'accesso o allo svolgimento di attività di servizi.

La notifica delle misure nazionali nel settore dei servizi è uno strumento importante per il buon funzionamento del mercato unico dei servizi e mira ad evitare l'introduzione di ostacoli ingiustificati, dato il loro effetto negativo sugli scambi e sugli investimenti.

La Commissione ha recentemente rinnovato la propria attenzione su tale materia avendo constatato lo scarso numero di notifiche da parte degli Stati membri, inclusa l'Italia. Pertanto la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Politiche europee ha attivato, nel 2019, un monitoraggio stabile sulle disposizioni normative e amministrative che introducono requisiti restrittivi alla libera circolazione dei servizi, garantendo il necessario supporto alle autorità competenti nell'individuazione delle disposizioni soggette a notifica ai sensi della direttiva 2006/123/CE, previa ricostituzione di una rete completa di referenti delle amministrazioni centrali e regionali competenti all'attuazione degli obblighi di notifica.

Nel corso del 2019 non si sono registrati particolari sviluppi nell'ambito del negoziato relativo alla proposta di direttiva che introduce disposizioni volte ad integrare e rafforzare la procedura di notifica, prevista dalla Direttiva Servizi, dei requisiti aventi effetti restrittivi sulla libera circolazione dei servizi [COM(2016)821].

La Commissione europea, dopo aver bocciato il testo di compromesso che avrebbe consentito di superare i contrasti maturati in seno al Consiglio in fase di trilogia, nel 2019 ha avviato una serie di iniziative volte a rafforzare il monitoraggio sugli adempimenti degli Stati membri relativi alle notifiche, a cui l'Italia ha garantito il necessario supporto.

Commercio al dettaglio

Nel settore del commercio al dettaglio nel 2019 la Commissione europea ha iniziato il processo di revisione degli indicatori di restrittività della regolamentazione sinora utilizzati per la misurazione della performance degli Stati membri. Di conseguenza il Governo ha avviato una ricognizione della