



Scheda n. 88

LA PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA ALL'UNIONE EUROPEA RELAZIONE PROGRAMMATICA 2014

In ottemperanza all'articolo 13 della [Legge n. 234/2012](#) recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea", il Governo italiano, in data 10 gennaio 2014, ha trasmesso alle Camere la Relazione programmatica annuale per il 2014.

Prima di passare all'esame dei suoi contenuti, si sottolinea che la Relazione di quest'anno assume un rilievo particolare poiché il 1° luglio 2014 l'Italia assumerà la Presidenza dell'Unione europea per il secondo semestre ed eserciterà questa funzione in un periodo caratterizzato dal rinnovo delle istituzioni Ue, dovendo quindi garantire stabilità e coerenza all'azione dell'Unione in questa fase di passaggio. Inoltre, sempre nel 2014, avranno luogo due eventi importanti per l'Ue e gli Stati membri: vi sarà l'avvio del nuovo ciclo di bilancio 2014-2020 e la conclusione del processo di riforma dell'Unione economica e monetaria, nel cui ambito prioritario è il completamento dell'Unione bancaria.

Quanto ad essa, la Relazione è strutturata in tre capitoli. Il primo, relativo al quadro istituzionale e al processo di integrazione europea, illustra innanzitutto i contenuti di quello che sarà il programma della Presidenza italiana dell'Ue; riassume i principali appuntamenti per il rinnovo delle istituzioni europee e si sofferma sul tema del coordinamento delle politiche macroeconomiche, illustrando le priorità dell'Italia.

Il secondo capitolo descrive nel dettaglio gli orientamenti e le priorità del Governo con riguardo alle singole politiche e agli atti dell'Unione e il terzo capitolo illustra le priorità riguardanti gli adempimenti nel quadro della partecipazione all'Ue.

In appendice alla Relazione, una sintesi del Programma di lavoro della Commissione europea per il 2014 e un elenco dei principali acronimi utilizzati a livello di Unione europea.

1. QUADRO ISTITUZIONALE E PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA

1.1 Presidenza semestrale italiana del Consiglio UE

La Relazione anticipa, a grandi linee, i punti salienti del **programma della Presidenza italiana**, che saranno poi ripresi più avanti nel testo nell'ambito dell'illustrazione delle singole politiche.

Al centro del programma figurano i temi della crescita e occupazione. Il Governo, infatti, condivide la volontà europea di far sì che la nuova legislatura parlamentare europea per il periodo 2014-2019 sia una "legislatura della crescita", che tenga conto degli obiettivi fissati dalla Strategia Europa 2020¹, tra cui quello dell'economia digitale.

Altra priorità saranno le politiche industriali e il finanziamento alle PMI: L'azione del Governo in questo ambito è volta ad incoraggiare tutte le istanze di crescita e rinnovamento.

¹Nella Comunicazione "Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva", [COM\(2010\)2020](#), la Commissione europea, punta a rilanciare l'economia dell'Ue per il prossimo decennio, fissando cinque obiettivi in materia di occupazione, ricerca e sviluppo, cambiamenti climatici e sostenibilità energetica, istruzione e lotta alla povertà e all'emarginazione. Per una sintesi della Strategia si veda l'apposita pagina sul sito della [Commissione europea](#).

Il programma della Presidenza conferisce importanza anche all'azione esterna dell'Unione. La Presidenza promuoverà il ruolo strategico dell'Unione a livello globale e sosterrà il processo di allargamento. Particolare attenzione sarà rivolta alla questione dei flussi migratori. A tale riguardo l'Italia opererà a favore del rilancio di una politica migratoria comune, basata sul principio di solidarietà europea nei confronti dei Paesi maggiormente esposti.

Altra priorità per la Presidenza sarà la riforma della cosiddetta *governance europea* e dell'Unione economica e monetaria, di cui si parlerà più avanti nel paragrafo 1.3.

Sul piano organizzativo l'Italia sarà inoltre impegnata ad ospitare eventi quali il vertice dei capi di Stato e di Governo dei paesi membri dell'*Asia-Europe meeting (ASEM²)* e l'Expo di Milano del 2015, avente per oggetto il tema "*Nutrire il Pianeta: energia per la vita*"³, intorno al quale l'Italia promuoverà delle sinergie a livello europeo.

1.2 Elezioni del Parlamento europeo e altri appuntamenti istituzionali

Il rinnovo delle istituzioni europee avrà inizio con le elezioni del Parlamento europeo che si svolgeranno dal 22 al 25 maggio 2014. Durante la Presidenza italiana vi sarà, invece, l'insediamento della Commissione europea, il 1° novembre 2014, e a seguire, la nomina del nuovo Presidente del Consiglio europeo⁴ e dell'Alto rappresentante per la politica estera dell'Unione. Nell'ambito di questi futuri assetti istituzionali l'Italia intende contribuire in modo efficace nella scelta di figure di alto profilo soprattutto per la designazione delle nuove cariche di Presidente della Commissione europea che per l'Alto rappresentante per la PESC⁵.

1.3 Coordinamento delle politiche macroeconomiche

Come già accennato, tra i temi centrali del programma del Governo, figura la riforma dei meccanismi di governo dell'economia dell'area euro. In particolare, il Governo si impegnerà affinché siano individuati degli strumenti comuni di sostegno al fine di incentivare le riforme strutturali negli Stati membri, necessarie per la realizzazione di un'Unione economica e monetaria efficace ed equilibrata. Poiché le decisioni in tal senso saranno prese dal Consiglio europeo nell'ottobre 2014, il ruolo svolto dalla Presidenza italiana sarà di rilievo. L'Italia, inoltre, vigilerà sul rispetto della tempistica per l'adozione delle norme rientranti nel processo di completamento dell'Unione bancaria. In particolare, si tratta dei regolamenti riguardanti l'istituzione del Meccanismo unico di vigilanza (SSM) e del Meccanismo unico di risoluzione (SRM) che dovrebbero essere adottati nel corso del primo semestre 2014 per essere poi operativi rispettivamente nel novembre 2014 e nel gennaio 2015. Sotto la Presidenza italiana vi sarà invece la fase conclusiva, prevista per il mese di ottobre 2014, della valutazione complessiva dei bilanci delle banche da parte della BCE. L'attenzione sarà poi rivolta anche alla definizione di uno strumento per la ricapitalizzazione diretta delle banche da parte del Meccanismo europeo per la stabilità finanziaria (ESM) che sarà attivo dopo l'entrata in funzione del Meccanismo unico di vigilanza. L'Italia seguirà, inoltre, i negoziati su una serie di proposte legislative in materia di servizi finanziari, che dovrebbero essere avviati nel primo semestre 2014, tra cui la proposta di regolamento sui fondi d'investimento a lungo termine⁶, e quella sui fondi comuni monetari⁷. In particolare, molto probabilmente si troverà a gestire i negoziati su

²Forum interregionale di cui fanno parte la Commissione europea, i Paesi membri dell'UE e i membri della Associazione delle Nazioni del Sud-est asiatico (ASEAN). Temi principali sono il dialogo politico, sicurezza ed economia, istruzione e cultura.

³ Per maggiori dettagli si veda il [sito ufficiale](#) dell'Expo di Milano.

⁴Il Presidente è eletto dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata per un periodo di due anni e mezzo.

⁵Si ricorda, a tal proposito, che il Presidente della Commissione europea è eletto dal Parlamento europeo su proposta del Consiglio europeo. Quest'ultimo, di comune accordo con il neoeletto Presidente della Commissione europea adotta l'elenco delle personalità da designare quali membri della Commissione, che sarà sottoposto ad un voto di approvazione del Parlamento europeo. L'Alto Rappresentante per la PESC è nominato dal Consiglio europeo con l'accordo del Presidente della Commissione.

⁶Al riguardo si veda la [Scheda di valutazione n. 71/2013](#) a cura dell'Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

⁷Si veda la [Scheda di valutazione n. 58/2013](#) a cura dell'Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

un pacchetto di proposte presentato dalla Commissione europea nel luglio 2013, tra cui figurano la proposta di direttiva relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno e la proposta di regolamento riguardante le commissioni interbancarie sulle operazioni di pagamento tramite carta.

In materia di sorveglianza macroeconomica e di bilancio, sotto la Presidenza italiana avrà luogo, nell'ambito delle procedure del semestre europeo⁸, la discussione dei piani preliminari di bilancio che tutti i paesi dell'area euro sono obbligati a trasmettere alla Commissione europea, entro il 15 ottobre di ogni anno, in base alle nuove norme introdotte nel 2013.

In materia di bilancio dell'Unione, nell'ambito del nuovo ciclo 2014-2020, la Presidenza italiana sarà coinvolta nella procedura per l'adozione del bilancio per il 2015⁹, impegnandosi, da una parte, a favore della tempistica prevista e, dall'altra, affinché le esigenze di rigore non compromettano gli obiettivi in materia di crescita, occupazione, coesione e politica agricola.

Relativamente al tema della fiscalità, la Presidenza italiana favorirà l'avanzamento dell'*iter* delle proposte legislative sulla trasparenza e la lotta all'evasione fiscale, tra cui si segnalano quella riguardante la revisione della direttiva sulla cooperazione amministrativa tra autorità nel settore della fiscalità e quella riguardante la tassazione del risparmio. L'attenzione dell'Italia sarà inoltre rivolta alle proposte riguardanti, nell'ambito dell'imposizione indiretta, il miglioramento del sistema IVA, la tassazione dell'energia e l'imposta armonizzata sulle transazioni finanziarie.

In materia di unione doganale si concentrerà sulla revisione del regolamento sulla mutua assistenza amministrativa tra le autorità amministrative e sull'allineamento delle sanzioni doganali. Inoltre, su richiesta della Commissione europea, promuoverà un seminario sulla revisione della decisione *e-custom*, relativa alla creazione di ambiente privo di supporti cartacei per le dogane e il commercio.

2. Orientamenti e priorità nazionali riguardo alle politiche e agli atti dell'Unione

Le politiche dell'Unione sono suddivise in cinque categorie: mercato e competitività; politiche con valenza sociale; spazio di libertà, sicurezza e giustizia; dimensione esterna dell'Unione e allargamento.

2.1 Mercato interno e competitività

Nell'ambito delle politiche per il **mercato e la competitività**, si segnalano quelle relative al mercato unico, alla concorrenza, alle imprese, alla ricerca, all'agenda digitale, all'energia, ai trasporti e all'agricoltura.

La Presidenza italiana intende innanzitutto promuovere una riflessione dedicata al **completamento del mercato unico**, mediante la realizzazione delle misure contenute nell'Atto per il mercato unico I e nell'Atto per il mercato unico II. In tale ambito, particolare attenzione sarà rivolta al mercato unico digitale, prioritario per la crescita e l'occupazione, soprattutto giovanile, e al mercato interno dell'energia, fondamentale per favorire la ripresa economica.

⁸Il ciclo del Semestre europeo inizia a novembre con la pubblicazione, da parte della Commissione europea dell'Analisi annuale della crescita, che identifica le priorità economiche generali per l'Unione. Seguirà la discussione in sede di Consiglio e Parlamento europeo in vista dell'adozione, da parte del Consiglio europeo di marzo, degli orientamenti principali dell'Unione, sulla base dei quali gli Stati membri presentano, entro il mese di aprile, i Programmi di stabilità e convergenza e i Programmi nazionali di riforma. Sulla base della valutazione della Commissione, il Consiglio adotta le Raccomandazioni specifiche per ogni paese, che il Consiglio europeo approva nel mese di giugno. Ogni paese sarà quindi tenuto a tenere in debita considerazione le Raccomandazioni che lo riguardano nella predisposizione della legge nazionale di bilancio e nelle misure strutturali per l'anno successivo. Per ulteriori dettagli si veda la [Scheda n.2/2013](#) a cura dell'Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea.

⁹Il bilancio dell'Unione è adottato dal Consiglio e dal Parlamento in base alla procedura legislativa speciale sancita dall'[articolo 313](#) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Più in generale, obiettivo del Governo è di avviare una riflessione anche sulle possibili scelte da adottare a sostegno della competitività del sistema produttivo europeo. In tal senso, nel corso del semestre di presidenza, intende dedicare un Consiglio Competitività informale alla strategia per il mercato interno, nel cui ambito proporrà l'integrazione delle iniziative per il mercato interno con quelle a favore della competitività industriale, del finanziamento delle piccole e medie imprese, della politica commerciale e dell'export.

Poiché nell'ambito dello sviluppo del mercato interno un ruolo importante è svolto dai servizi, particolare attenzione sarà posta, sul piano nazionale, all'analisi relativa ai restanti ostacoli al funzionamento del mercato dei servizi e al miglioramento dell'attuazione della "direttiva servizi"¹⁰.

In materia di libera circolazione dei lavoratori, che rappresenta un altro aspetto importante ai fini della realizzazione del mercato unico, il Governo sarà impegnato nella trasposizione della direttiva riguardante il riconoscimento delle qualifiche professionali. In particolare, dovrà svolgere un'attività di coordinamento a livello amministrativo, e di revisione delle procedure amministrative al fine di recepire l'introduzione di nuove norme, tra cui quella riguardante la "tessera professionale europea" che dovrebbe agevolare la mobilità dei professionisti nel mercato interno.

Il Governo si dedicherà, inoltre, al recepimento delle nuove direttive in materia di appalti pubblici, che comporterà l'aggiornamento del codice dei contratti pubblici¹¹.

L'Esecutivo si adopererà poi affinché, in sede europea, si individuino le formule più opportune volte a revisionare le norme sulla tutela del diritto d'autore¹², allo scopo di rafforzarla, e quelle riguardanti il cosiddetto pacchetto marchi¹³.

Per quanto riguarda le politiche sulla **concorrenza**, il Governo italiano ha sostenuto, in sede europea, la proposta di direttiva sul risarcimento del danno per violazione delle disposizioni in materia di diritto della concorrenza, che dovrebbe essere approvata nel corso della presidenza greca.

L'Esecutivo promuoverà, inoltre, la modernizzazione della disciplina degli aiuti di Stato dell'UE nell'ambito del processo di revisione avviato in sede europea nel maggio 2012 e che prevede l'adozione, nel corso del 2014, di una serie di atti, illustrati nella Relazione¹⁴.

Il Governo sosterrà poi l'apertura dei mercati impegnandosi a favore dell'avanzamento di una serie di negoziati multilaterali e plurilaterali di politica commerciale, di cui fa parte l'Unione europea, tra cui quello sul *Doha Development Agenda* (DDA), in sede di Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC). Saranno altresì incoraggiati numerosi negoziati bilaterali, tra cui quello con gli Stati Uniti, il Giappone, l'India, la Russia, la Cina, i paesi della sponda Sud del Mediterraneo.

Durante il semestre di presidenza, il Governo avvierà poi una riflessione volta a rafforzare la strategia di accesso al mercato, con particolare attenzione alla questione delle barriere non tariffarie, al fine di identificare gli ostacoli che incontrano gli esportatori europei.

¹⁰ [Direttiva 2006/123/CE](#) relativa ai servizi per il mercato interno recepita nell'ordinamento italiano dal [Decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59](#).

¹¹ [Dlgs 163/2006](#).

¹² A tal riguardo, la Relazione mette in luce la posizione del Governo rispetto all'approccio generale scelto dalla Commissione europea. In particolare, per quanto concerne il diritto d'autore, l'Italia non sostiene il sistema delle eccezioni e delle limitazioni dei diritti esclusivi scelto dall'esecutivo europeo e ad esso ne contrappone uno basato sull'individuazione di strumenti tecnici ordinari, quali le licenze, rilasciabili da parte dei titolari dei diritti agli operatori delle reti.

¹³ Per quanto riguarda il pacchetto marchi, il Governo non condivide la proposta di prevedere una collaborazione obbligatoria, anziché facoltativa tra gli Uffici dei marchi nazionali e l'Ufficio per l'armonizzazione del mercato interno (UAMI) così come è contrario all'approccio della Commissione europea volto ad aumentare i propri poteri di *governance* dell'Ufficio stesso.

¹⁴ Si tratta, tra l'altro, della proposta di regolamento generale di esenzione, relativa alla possibilità per gli Stati membri di erogare aiuti di Stato senza la preventiva notifica alla Commissione europea; della proposta di regolamento riguardante gli aiuti di importanza minore e varie proposte di orientamenti riguardanti gli aiuti a singoli settori.

Circa le **politiche per l'impresa** l'azione del Governo sarà volta a favorire: la realizzazione della strategia nazionale per la ricerca e l'innovazione (SNR&I), mirante a coordinare l'azione delle amministrazioni centrali e delle regioni nell'individuazione delle priorità di intervento e degli strumenti da adottare ai fini dell'accesso ai fondi strutturali 2014-2020; l'attuazione di grandi progetti di innovazione industriale, con l'obiettivo di incrementare gli investimenti delle imprese in attività di ricerca e di attrarre industrie e operatori economici stranieri in Italia; l'attuazione di politiche settoriali, segnatamente nei settori della siderurgia, della cantieristica navale e della chimica, al fine di sostenerne la competitività. Sempre con l'intento di rafforzare la competitività delle PMI italiane, il Governo sosterrà l'introduzione dell'indicazione dell'origine dei prodotti non alimentari (cosiddetta clausola *Made in*) oggetto di una proposta di regolamento sulla quale è in corso il dibattito in sede europea.

In materia di **ricerca e sviluppo tecnologico** tra le azioni del Governo figurano: la creazione di un sistema nazionale della ricerca, volto ad unificare le politiche in questo settore attraverso la stretta collaborazione tra Ministeri competenti; il sostegno alla ricerca fondamentale; l'aggiornamento dell'anagrafe nazionale delle ricerche, volta a migliorare l'accesso ai risultati; la creazione di una banca dati di esperti per individuare i progetti di ricerca fondamentale e industriale; la ridefinizione del ruolo di ricercatore; il sostegno alla formazione dei ricercatori; il sostegno alle ricerche dei giovani under 30.

Relativamente all'**Agenda digitale europea**¹⁵, la Presidenza italiana, accanto alla creazione di un mercato unico, la Presidenza italiana intende incoraggiare il rafforzamento delle infrastrutture digitali e del ruolo della pubblica amministrazione nella diffusione di servizi digitali innovativi, nonché l'incremento degli investimenti nelle competenze digitali. Sul piano nazionale, tra i progetti del Governo rientrano la creazione di un'anagrafe digitale, l'identificazione elettronica dei cittadini e l'introduzione della fatturazione elettronica verso la pubblica amministrazione.

L'Esecutivo si impegnerà, inoltre, a favore del superamento dell'attuale frammentazione del mercato unico digitale europeo lungo i confini nazionali e sosterrà in sede europea, le iniziative volte a favorire il commercio *on-line* e a garantire la sicurezza dell'ambiente digitale, attraverso la prevenzione dei crimini informatici, la tutela dei diritti di autore e la protezione dei dati.

Relativamente al settore dell'**energia** il Governo, durante il semestre di presidenza, intende presentare al Consiglio europeo una proposta di conclusioni sul completamento di questo mercato, previsto per il 2014. Incoraggerà poi l'integrazione tra politiche dell'energia e del clima, promossa dalla Commissione in un apposito [Libro verde](#), nel quale si intende avviare una riflessione volta alla definizione di un quadro per il decennio successivo al 2020. Per quanto concerne la dimensione esterna, rafforzerà il dialogo con paesi quali Israele, Algeria, Russia, Azerbaigian e Balcani occidentali sensibilizzando le istituzioni europee sul tema della sicurezza degli approvvigionamenti del gas. Inoltre, valuterà la situazione negoziale, in sede europea, di due proposte legislative in materia di qualità dei combustibili e fonti rinnovabili.

Circa il settore dei **trasporti**, l'azione del Governo si concentrerà sul tema della sicurezza stradale, in particolare sostenendo l'adozione, in sede europea, del "Pacchetto revisioni", che prevede norme in materia di controlli tecnici dei veicoli a motore. Altri temi di interesse riguardano la sostenibilità ambientale del trasporto stradale, oggetto di varie proposte legislative UE che saranno presentate nel 2014 e il completamento dello spazio ferroviario europeo, oggetto del cosiddetto "Quarto pacchetto ferroviario"¹⁶.

¹⁵ [L'Agenda digitale europea](#) è una delle sette iniziative faro contenute nella Strategia "Europa 2020", nella quale si propone di sfruttare al meglio il potenziale delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione per favorire l'innovazione, la crescita economica e il progresso.

¹⁶ Per ulteriori dettagli sul "Quarto pacchetto ferroviario", si veda la [Scheda di valutazione n. 79/2013](#) a cura dell'Ufficio per i rapporti con le istituzioni dell'Unione europea.

Per quanto concerne l'**agricoltura**, il Governo intende innanzitutto favorire la stabilizzazione del reddito degli agricoltori, chiamati ad operare in un mercato sempre più competitivo. Inoltre, nell'ambito della riforma della PAC per il 2014-2020, si adopererà affinché siano tutelati alcuni interessi nazionali, tra cui quello riguardante la produzione e commercializzazione dell'olio di oliva e quello relativo al comparto vitivinicolo. L'azione del Governo sarà altresì volta a garantire sicurezza e qualità nel settore alimentare. Una delle iniziative in tal senso riguarda l'organizzazione del già menzionato Expo di Milano 2015. Altra iniziativa, a livello europeo, prevede l'impegno del Governo a favore del mantenimento dell'etichettatura facoltativa delle carni bovine, che la Commissione europea vorrebbe invece superare, e del riconoscimento delle indicazioni geografiche dei prodotti, al fine di proteggere le produzioni italiane oggetto di frequenti fenomeni di usurpazione e imitazione.

2.2 Politiche con valenza sociale

Tra le politiche aventi valenza sociale si segnalano quelle in materia di coesione economica, sociale e territoriale, occupazione, integrazione, lotta alla povertà, ambiente, tutela della salute e dei consumatori e istruzione e formazione.

Per quanto concerne la **politica di coesione**, a partire dalle esperienze passate e dalle novità introdotte dalla riforma dei fondi strutturali per il periodo 2014-2020, l'Italia intende promuovere il dibattito sugli sviluppi futuri, dopo il 2020. Si dedicherà inoltre, al tema della coesione territoriale, con particolare riferimento alla dimensione urbana.

Durante il semestre di presidenza, il Governo seguirà la fase finale di attuazione del ciclo di programmazione 2007-2013 e l'avvio dei programmi approvati con la riforma dei fondi strutturali per il periodo 2014-2020. A livello nazionale, ciò lo vedrà impegnato, da una parte, nella delicata attività di rendicontazione dei progetti finanziati con le risorse del ciclo di programmazione 2007-2013 e, dall'altra, nella predisposizione di documenti programmatici per il ciclo 2014-2020, ovvero l'Accordo di partenariato e i Programmi operativi. Sull'Accordo di partenariato, nel quale vengono individuati gli obiettivi e le azioni da intraprendere con i fondi strutturali, l'Italia ha già avuto un confronto con la Commissione europea e ha individuato alcuni grandi obiettivi. Gli interventi cofinanziati dai fondi europei si concentrano sulle imprese, sulla lotta alla disoccupazione e sul rafforzamento del capitale umano, soprattutto i giovani.

L'Italia concentrerà poi la sua attenzione sul proseguimento dei lavori su due Strategie Macroregionali di particolare interesse per il nostro paese: la Strategia Ue per la Regione Adriatico ionica, che dovrebbe essere presentata dalla Commissione europea al Consiglio europeo entro la fine del 2014 e la Strategia UE per la Regione alpina, che potrebbe essere presentata, se sarà rispettato il calendario previsto, entro giugno 2015.

In materia di politica dell'**occupazione**, che come già visto figura al centro dell'agenda della Presidenza italiana, l'azione del Governo sarà imperniata sui temi della lotta alla disoccupazione, soprattutto giovanile, della mobilità transnazionale dei lavoratori e della dimensione sociale dell'Unione economica e monetaria. In particolare, il Governo sta elaborando alcune misure rivolte ai giovani disoccupati e scoraggiati di lunga durata, che rientrano nel quadro della cosiddetta "Garanzia per i giovani", che gli Stati membri dovranno elaborare su raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea¹⁷. Tali misure mirano a garantire ai giovani assistenza nella predisposizione dei curriculum vitae, attività di orientamento nel mondo del lavoro, prevenzione dell'abbandono scolastico, promozione di iniziative imprenditoriali. Più in generale, poi, il Governo intende avviare, a livello nazionale, una riforma strutturale delle politiche per il lavoro rivolta non solo ai giovani ma a tutta la

¹⁷ Nella [Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013](#), gli Stati membri sono stati invitati a garantire ai giovani di età inferiore ai 25 anni un'offerta qualitativamente valida di lavoro, il proseguimento degli studi, l'apprendistato o il tirocinio entro quattro mesi dall'inizio di condizione di disoccupazione o dall'uscita dal sistema di istruzione. Per maggiori dettagli si veda la [Scheda n. 83/II](#) a cura dell'Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea.

popolazione attiva, nell'ambito della quale rientra la riforma dei servizi per l'impiego, di cui il Governo sono già state poste le basi, e che mira a migliorare l'inserimento lavorativo dei disoccupati.

Relativamente al tema della mobilità transnazionale, la Presidenza italiana intende dedicare particolare attenzione al superamento degli ostacoli che ne impediscono la piena realizzazione, dovuti, per quanto concerne il nostro Paese, all'insufficienza delle competenze linguistiche e all'inadeguatezza delle borse di mobilità. Grande importanza è attribuita, inoltre, alla proposta di direttiva sull'applicazione della direttiva sul distacco dei lavoratori, ancora in fase negoziale a livello europeo. Tra gli obiettivi della proposta, figurano la fissazione di standard più ambiziosi per l'informazione dei lavoratori e dei datori di lavoro, la determinazione di regole più stringenti in materia di cooperazione amministrativa, la definizione degli elementi costitutivi del tipo di distacco e di responsabilità in materia di misure di controllo nazionali.

Per quanto riguarda la dimensione sociale dell'Unione economica e monetaria, l'Italia ritiene che questo aspetto sinora sia stato trascurato, anche a causa della mancanza di adeguati indicatori sui fenomeni sociali. In sostanza, si tratta della possibilità di definire le soglie oltre le quali una società diventa instabile. A tal proposito, l'Italia sostiene che gli indicatori proposti dalla Commissione europea e adottati dal Consiglio nel dicembre 2013 presentino alcune criticità sulle quali occorrerà ancora lavorare. Queste riguardano, ad esempio, la tempestività, poiché non tutti gli indicatori sono disponibili in tempo reale, e la natura degli stessi, che descrivono il passato e la situazione attuale ma poco dicono sui rischi futuri.

Per quanto concerne la politica di **integrazione**, l'attenzione del Governo sarà rivolta alla promozione delle pari opportunità tra uomini e donne, anche in collaborazione con l'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere. L'Esecutivo si concentrerà, inoltre, sui temi alla difesa dei diritti delle persone, con particolare riferimento alle categorie più deboli, come ad esempio gli immigrati, i rifugiati, gli anziani, i rom, gli omosessuali. Su queste tematiche intende organizzare una serie di eventi di alto livello.

Circa la **lotta alla povertà**, le azioni che il Governo intende perseguire, anche su espresso invito della Commissione, riguardano l'estensione della *social card* ordinaria¹⁸ ai cittadini comunitari e agli stranieri di lungo soggiorno e l'avvio della sperimentazione di una *Carta per l'inclusione sociale* destinata alle famiglie che versano in condizione economiche e lavorative di estremo disagio in cui sono presenti figli minori.

In materia di **ambiente**, il Governo, anche durante il semestre di presidenza, intende promuovere, nel breve e nel lungo periodo, la transizione verso un'economica verde e sostenibile, attraverso il dibattito sul cosiddetto *greening* del semestre europeo, volto a inserire nell'ambito del ciclo annuale di coordinamento delle politiche economiche, lo sviluppo sostenibile quale principio guida dello sviluppo dell'Unione. Inoltre, seguirà con particolare interesse la revisione delle direttive quadro sui rifiuti, che dovrebbe essere avviata dalla Commissione europea nel 2014, conferendo particolare importanza agli aspetti legati alla prevenzione e al riciclo dei materiali, adoperandosi nelle sedi negoziali affinché sia pienamente messa in pratica la cosiddetta "gerarchia dei rifiuti". Dedicherà poi particolare attenzione ai negoziati, che dovrebbero essere avviati nel 2014, per la revisione della legislazione in materia di qualità dell'aria, che verteranno principalmente sulla proposta di direttiva in materia di riduzione dei tetti delle emissioni e sulla proposta relativa alle emissioni degli impianti di combustione di medie dimensioni.

Circa la **tutela della salute**, che rappresenta un'altra priorità della Presidenza italiana, il Governo si concentrerà, sia a livello europeo che a livello nazionale, sugli aspetti legati alla prevenzione e alla programmazione sanitaria. Per quanto concerne il primo aspetto, l'azione del Governo riguarderà soprattutto le malattie croniche non trasmissibili, attraverso la promozione

¹⁸Si tratta di una carta acquisti destinata agli anziani a partire da 65 anni di età e alle famiglie con bambini di età inferiore a tre anni, che risponde a precisi requisiti.

di corretti stili di vita. Relativamente al secondo, il Governo si impegnerà nella valorizzazione del legame tra salute e sviluppo socio-economico, sulla promozione degli investimenti e sul miglioramento della qualità delle cure. Particolare attenzione sarà poi posta, in ambito di prevenzione, al tema della sicurezza alimentare, oggetto dell'Expo di Milano 2015. Sempre in materia di prevenzione, il Governo assicurerà, nel primo semestre, la trasposizione nell'ordinamento nazionale della direttiva in materia di prescrizioni tecniche relative agli esami effettuati su tessuti e cellule umani che consentirà di giungere a diagnosi tempestive di patologie gravi.

In materia di **istruzione e formazione**, il Governo, in sede dell'Unione, si impegnerà a favore della mobilità degli studenti e dei docenti, sia a livello europeo che a livello internazionale, sosterrà azioni di contrasto alla dispersione scolastica, promuoverà un accrescimento delle competenze degli studenti e favorirà l'introduzione di nuove tecnologie per la didattica al fine di migliorare la qualità della formazione. Particolare importanza sarà conferita poi alle politiche a favore della gioventù e dello sport.

2.3 Spazio di libertà sicurezza e giustizia

Per quanto concerne gli **affari interni**, una delle priorità del Governo riguarda la definizione, a seguito della scadenza del cosiddetto "Programma di Stoccolma"¹⁹, delle nuove linee guida che muoveranno l'azione dell'Unione che dovrebbero essere adottate dal Consiglio europeo entro giugno 2014.

Altre priorità sono, come già affermato, le questioni migratorie e la cooperazione in materia di sicurezza.

Per quanto concerne il fenomeno delle migrazioni, dopo il tragico naufragio di Lampedusa dell'ottobre 2013, il Governo continuerà a sensibilizzare l'Unione europea sulla necessità di prevenire le morti in mare e di migliorare le azioni coordinate tra gli Stati membri. A tal fine incoraggerà gli altri Stati a partecipare maggiormente alle operazioni dell'Agenzia Frontex e seguirà da vicino i seguiti della Comunicazione della Commissione europea sulla *Task force* mediterranea istituita a seguito del naufragio di Lampedusa. Inoltre, si impegnerà a favore dello sviluppo di una gestione integrata delle frontiere, nell'ottica di favorire la migrazione legale e di contrastare quella illegale. In particolare, sosterrà i negoziati in corso a livello europeo su un pacchetto di misure volto alla realizzazione delle cosiddette "frontiere intelligenti"²⁰. L'Italia, inoltre, sosterrà la definizione di una proposta di direttiva in materia di condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini dei paesi terzi per motivi di studio e di ricerca, di tirocinio, di volontariato e di collocamento alla pari, al fine di incentivare la cosiddetta "circolazione dei cervelli". Incoraggerà poi il dialogo con i paesi di origine e di transito dei flussi migratori, con particolare attenzione per i paesi dell'area mediterranea.

Le azioni di contrasto alla migrazione illegale, sono volte soprattutto a prevenire la tratta degli esseri umani e riguardano, tra l'altro, lo sviluppo di standard e di buone prassi tra gli operatori che entrano a contatto con le vittime.

Circa la cooperazione in materia di sicurezza, il Governo si concentrerà sulle politiche volte a contrastare ogni forma di infiltrazione criminale nell'economia. Particolare attenzione sarà rivolta al settore degli appalti pubblici, promuovendo lo scambio di dati tra Europol e Interpol. In materia di lotta al terrorismo, l'Italia sosterrà gli sforzi dell'Unione volti a colpire ogni possibile forma di finanziamento e a contrastare la radicalizzazione degli estremismi. Seguirà con molta attenzione i negoziati sulla proposta di direttiva "*Passangers name record*", riguardante l'uso dei dati dei passeggeri a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi. Per quanto riguarda la sicurezza

¹⁹Il [Programma di Stoccolma](#) "Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini, stabilisce un'agenda europea per il periodo 2010-2014 in materia di libertà, sicurezza e giustizia.

²⁰Si tratta di due proposte di regolamento che riguardano l'istituzione del "Programma viaggiatori registrati" e del "Sistema di ingressi/uscite".

informatica, il Governo intende promuovere azioni volte a contrastare la criminalità informatica mediante una maggiore cooperazione tra Forze di polizia e riserverà particolare interesse alle proposte di direttiva in materia di attacchi ai sistemi informatici e di sicurezza delle reti di informazione.

In materia di **giustizia**, tra le priorità del Governo rientra il negoziato sul pacchetto di misure relativo alla protezione dei dati personali, volto ad adeguare la vigilanza degli Stati membri sull'uso dei dati alla presenza delle nuove piattaforme digitali, con particolare attenzione allo scambio e al trattamento dei dati nell'ambito dei procedimenti giudiziari e di polizia. Altra priorità, in materia di cooperazione giudiziaria civile, sono i negoziati riguardanti l'approvazione di una serie di misure rientranti nell'ottica di una "giustizia per la crescita" e che riguardano, tra l'altro, l'istituzione di un'ordinanza europea di sequestro sui conti bancari e la realizzazione di una gestione più coordinata delle procedure di insolvenza delle imprese transfrontaliere. In ambito della cooperazione giudiziaria penale, priorità dell'Italia sarà la conclusione del controverso negoziato sulla proposta di regolamento relativo all'istituzione di una Procura europea²¹, che dovrà perseguire i reati ai danni del bilancio dell'Unione. La proposta è stata oggetto di un parere motivato da parte di undici Stati membri per violazione del principio di sussidiarietà e dovrà essere pertanto riesaminata dalla Commissione europea. Sarà inoltre conferita particolare attenzione alla proposta di regolamento di modifica di Eurojust²², volta a rafforzare la cooperazione tra quest'ultimo e le autorità degli Stati membri.

2.4 Dimensione esterna dell'Unione

In materia di **Politica estera e di sicurezza comune** (PESC), obiettivo della Presidenza italiana, anche nelle attività di sostegno e affiancamento delle istituzioni dell'Unione, è quello di promuovere la democrazia, la stabilità e la prosperità nelle vicine regioni dei Balcani e del Mediterraneo, di favorire il rispetto dei diritti umani e di rafforzare il dialogo con i partner strategici dell'Unione europea.

L'Italia seguirà con particolare interesse la transizione democratica nel Nord Africa e nel Medio Oriente, sostenendo il rafforzamento del dialogo tra l'Ue e paesi come la Libia, e con gli Stati del Golfo, tra cui lo Yemen. Particolare attenzione sarà rivolta all'Afghanistan, dove per la prima volta avranno luogo, a maggio 2014, le elezioni presidenziali, nonché ai paesi del Corno d'Africa.

Sosterrà, inoltre, l'ampliamento delle relazioni tra Ue e Stati Uniti, suo maggiore partner strategico e si impegnerà per dare nuovo slancio alle relazioni con la Russia. Promuoverà, poi, il rafforzamento del dialogo con la Cina, il Giappone, l'Australia e la Nuova Zelanda.

Nell'ambito della Politica di Vicinato, l'Italia appoggerà le iniziative a favore della dimensione meridionale della stessa, con la convinzione che dalla sponda sud del Mediterraneo provengono i principali rischi per l'Unione europea sotto il profilo politico, economico e migratorio. In tale ottica, si impegnerà a favore del consolidamento di democrazie sane e della crescita economica in queste regioni. Uno degli obiettivi dell'Italia sarà quello di vedere confermata la centralità del Mediterraneo nell'ambito della programmazione dello strumento finanziario dell'Unione europea per il vicinato nel periodo 2014-2020.

Parallelamente la sua attenzione sarà rivolta anche al Partenariato orientale, che rappresenta la dimensione est della politica di vicinato, mirante a stabilire, nel lungo termine, un'associazione politica, un'integrazione economica e libertà di movimento tra l'Ue e i vicini orientali. Nel semestre di presidenza italiana è prevista in tal senso la firma di accordi con la Moldova e la Georgia.

²¹Per maggiori dettagli sulla proposta si veda la [Scheda di valutazione n. 59/2013](#) a cura dell'Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea.

²²Per ulteriori dettagli si veda la [Scheda di valutazione n. 65/2013](#) a cura dell'Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea.

In materia di **Politica di sicurezza e difesa comune**, (PSDC), l'azione dell'Italia sarà volta a garantire un ruolo più attivo del nostro Paese nella difesa europea, a sviluppare la capacità militari dell'Unione e a rafforzare l'industria europea della difesa. Riguardo al primo punto, obiettivo della Presidenza sarà quello di promuovere la riflessione sulla dimensione europea della difesa. In particolare, il Governo si impegnerà a: promuovere lo sviluppo di una Roadmap strategica da approvarsi entro la fine del 2014, volta ad incentivare una cooperazione sistemica e di lungo termine; rafforzare le relazioni transatlantiche mediante un partenariato strategico Nato-PSDC; rafforzare le capacità di intervento rapido e di risposta alle crisi; elaborare una strategia di sicurezza marittima dell'Ue.

Circa lo sviluppo delle capacità militari, partendo dalla consapevolezza dell'impossibilità per ogni singola nazione di sviluppare e mantenere tutte le capacità militari necessarie per svolgere le missioni, l'Italia sostiene la necessità accrescere la cooperazione tra gli Stati. A tal fine, intende: avviare una discussione politica, soprattutto con la Germania e la Francia, sul significato di difesa comune; delineare una nuova strategia di sicurezza e difesa o almeno una serie di indicazioni politiche condivise; valorizzare, nell'ambito industriale, l'eccellenza tecnologia europea pur garantendo un ritorno a livello industriale.

Infine, per quanto riguarda l'industria europea della difesa, l'Italia ritiene importante sostenere il comparto industriale europeo per rendere più efficiente il mercato europeo degli equipaggiamenti.

2.5 Allargamento

L'Italia continuerà ad incoraggiare il processo di allargamento dell'UE a nuovi Stati. Con l'ingresso della Croazia nell'Ue, lo scorso 1° luglio 2013, il processo di integrazione europea della regione balcanica e della Turchia ha subito un nuovo impulso che occorre sostenere. In tale ottica, il Governo supporterà il percorso europeo della Serbia e del Kosovo, ponendo come priorità l'avvio dei negoziati di adesione con la prima e la firma di un Accordo di associazione con il secondo. Incoraggerà l'Albania a proseguire il processo di riforme in atto al fine di ottenere lo *status* di paese candidato, sosterrà l'avanzamento del negoziato di adesione del Montenegro e l'avvio dei negoziati di adesione con la Macedonia. Particolare attenzione sarà dedicata ad incoraggiare il percorso europeo della Bosnia-Erzegovina, meno avanzato rispetto agli altri, assistendo il Paese nel processo di riforme interne. L'ingresso della Turchia resta un obiettivo strategico per l'Unione e il Governo continuerà a sostenere il negoziato di adesione con il Paese, rilanciato nel 2013 dopo tre anni di stallo, promuovendo l'apertura dei capitoli negoziali nel settore dei diritti umani e della giustizia e affari interni.

3 Adempimenti nel quadro della partecipazione all'Unione

In questo capitolo vengono espone le priorità del Governo con riferimento alla prevenzione e alla soluzione delle procedure di infrazione pendenti, alla tutela degli interessi finanziari e alla lotta contro la frode e alla comunicazione, all'informazione e alla formazione sull'attività dell'Unione.

Ridurre il numero delle **procedure di infrazione** nei confronti dell'Italia, ben 204, è un obiettivo prioritario, poiché il nostro Paese si trova al momento all'ultimo posto per quanto concerne gli adempimenti al diritto dell'Unione. E' necessario quindi lavorare sia sul versante della prevenzione che su quello della risoluzione delle procedure pendenti. Le azioni da intraprendere nel primo caso rientrano nel quadro del sistema pre-contenzioso, ovvero nel meccanismo di monitoraggio e trattazione dei casi di sospetta violazione del diritto dell'Unione da parte della Commissione europea ("*Eu-pilot*") attraverso richieste di informazione agli Stati membri. Il Governo intende promuovere azioni di coordinamento delle amministrazioni nazionali, centrali e territoriali e di vigilanza sulle amministrazioni competenti per materia, favorendo la collaborazione con la Commissione europea. Circa la risoluzione delle procedure

di infrazione pendenti, anche in questo caso le azioni da intraprendere prevedono, a livello tecnico, il coordinamento delle amministrazioni centrali e periferiche responsabili dei reclami e delle procedure. A livello politico-istituzionale occorrerà intensificare il dialogo tra le amministrazioni italiane e le singole Direzioni generali della Commissione europea al fine di giungere a soluzioni rapide delle controversie. Inoltre, dovrà essere mantenuta la prassi di tenere mensilmente in Consiglio dei Ministri una discussione sullo stato delle infrazioni.

Particolare attenzione sarà rivolta poi alla risoluzione delle 18 procedure giunte dinanzi alla Corte di giustizia, per le quali l'Italia rischia sanzioni pecuniarie.

Con riferimento alle procedure di infrazione per mancato recepimento della normativa Ue, che rappresentano il 23% delle procedure pendenti, la già menzionata Legge 234/2012 fornisce gli strumenti (la legge di delegazione europea e la legge europea²³) volti ad assicurare il periodico adeguamento dell'ordinamento nazionale all'ordinamento dell'Unione. Per quanto riguarda il recepimento per via amministrativa, occorre accentuare l'attività di controllo da parte delle amministrazioni competenti per materia sulle scadenze delle singole direttive. Il Governo, inoltre, ritiene di grande importanza l'introduzione, da parte della suddetta legge, di disposizioni in materia di obbligo di informazione da parte dell'Esecutivo verso il Parlamento circa l'avvio e lo svolgimento di ciascuna procedura di infrazione.

Per quanto concerne la **tutela degli interessi finanziari e la lotta contro la frode**, il Governo condivide l'importanza, sostenuta dalla Commissione europea, di una strategia comune volta a potenziare la cooperazione tra gli Stati. Durante il semestre di presidenza l'Italia si troverà a presiedere il Gruppo antifrode del Consiglio (GAF) e in quella sede potrebbe lanciare una discussione sull'adozione di un regolamento sulla mutua assistenza amministrativa nel settore dei fondi strutturali. Inoltre incoraggerà, per i casi di frode transnazionale, il coordinamento e lo scambio di informazioni tra gli Stati membri. A livello nazionale, il Governo intende, nell'ambito del Comitato per la lotta alle frodi nei confronti dell'Unione (COLAF), incardinato nel Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio, rafforzare le attività di prevenzione, attraverso, ad esempio, l'individuazione di strumenti informatici per il monitoraggio basati sulle banche dati per il controllo dei finanziamenti europei.

Infine, le iniziative in materia di **comunicazione, informazione e formazione sull'attività dell'Unione**, prevedono, tra l'altro, l'organizzazione di una serie di seminari aventi per oggetto: l'adozione del cosiddetto "pacchetto appalti pubblici"; l'aggiornamento delle norme in materia di aiuti di stato; i bandi relativi ai Fondi diretti europei e la nuova programmazione finanziaria. Inoltre, è prevista la realizzazione, in collaborazione con il Parlamento europeo e la Commissione europea, di una campagna di comunicazione, finanziata con i fondi europei per il 2013, sui temi della cittadinanza, del mercato interno e sulle elezioni europee.

4 febbraio 2014

A cura di Patrizia Borgna

Per informazioni: Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea (affeuropei@senato.it)

²³La disciplina relativa alla legge di delegazione europea e alla legge europea è contenuta nell'[articolo 29](#) della Legge 234/2012.