

Documentazione per le Commissioni  
ESAME DI ATTI E DOCUMENTI  
DELL'UNIONE EUROPEA

IL PROGRAMMA DELL'UNIONE  
EUROPEA PER IL 2016

Programma di lavoro della Commissione  
europea per il 2016 - E' il momento di andare  
oltre l'ordinaria amministrazione

(COM (2015)610 final) e relativi allegati

Relazione programmatica sulla partecipazione  
dell'Italia all'Unione europea riferita all'anno  
2016

(Doc. LXXXVII-bis, n. 4)

Programma di diciotto mesi del Consiglio  
dell'Unione europea (1° gennaio 2016 - 30  
giugno 2017)

SENATO DELLA REPUBBLICA  
SERVIZIO STUDI  
DOSSIER EUROPEI

17

CAMERA DEI DEPUTATI  
UFFICIO RAPPORTI CON  
L'UNIONE EUROPEA

41

DOSSIER - XVII LEGISLATURA

27 gennaio 2016





## Documentazione per le Commissioni

### ESAME DI ATTI E DOCUMENTI DELL'UE

# IL PROGRAMMA DELL'UNIONE EUROPEA PER IL 2016

Programma di lavoro della Commissione per il 2016 - E' il momento di andare oltre l'ordinaria amministrazione

*(COM (2015) 610 final) e relativi allegati*

Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea riferita all'anno 2016

*(Doc. LXXXVII-bis, n. 4)*

Programma di diciotto mesi del Consiglio dell'Unione europea (1° gennaio 2016 - 30 giugno 2017)

SENATO DELLA REPUBBLICA

CAMERA DEI DEPUTATI

SERVIZIO STUDI  
DOSSIER EUROPEI

UFFICIO RAPPORTI CON  
L'UNIONE EUROPEA

N. 17

N. 41



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706-2451 - studi1@senato.it -  @SR\_Studi

Dossier europei n. 17



UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

TEL. 06-6760-2145 - cdrue@camera.it

Dossier n. 41

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

## INDICE

<b>SCHEDE DI LETTURA</b>	<b>1</b>
<b>IL PROGRAMMA DI LAVORO DELLA COMMISSIONE PER IL 2016</b>	<b>3</b>
<b>UN NUOVO IMPULSO ALL'OCCUPAZIONE, ALLA CRESCITA E AGLI INVESTIMENTI</b>	<b>7</b>
OCCUPAZIONE	12
ECONOMIA CIRCOLARE	17
<b>UN MERCATO UNICO DIGITALE CONNESSO</b>	<b>21</b>
RELAZIONE PROGRAMMATICA DEL GOVERNO	22
<b>UN'UNIONE DELL'ENERGIA RESILIENTE CON POLITICHE LUNGIMIRANTI IN MATERIA DI CAMBIAMENTI CLIMATICI</b>	<b>27</b>
PROGRAMMA DEL TRIO DI PRESIDENZA	30
LA RELAZIONE PROGRAMMATICA DEL GOVERNO	30
<b>UN MERCATO INTERNO PIÙ PROFONDO E PIÙ EQUO CON UNA BASE INDUSTRIALE PIÙ SOLIDA</b>	<b>35</b>
STRATEGIA PER IL MERCATO UNICO	35
UNIONE DEI MERCATI DEI CAPITALI	36
POTENZIAMENTO DI ALCUNI SETTORI STRATEGICI	39
FISCALITÀ	39
PROGRAMMA DEL TRIO DI PRESIDENZA	40
LA RELAZIONE PROGRAMMATICA DEL GOVERNO	41
<b>UN'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA PIÙ PROFONDA E PIÙ EQUA</b>	<b>47</b>
PROGRAMMA DEL TRIO DI PRESIDENZA	49
<b>UN ACCORDO REALISTICO ED EQUILIBRATO DI LIBERO SCAMBIO CON GLI STATI UNITI</b>	<b>53</b>
PROGRAMMA DEL TRIO DI PRESIDENZA	55
LA RELAZIONE PROGRAMMATICA DEL GOVERNO	55
<b>UNO SPAZIO DI GIUSTIZIA E DI DIRITTI FONDAMENTALI BASATO SULLA RECIPROCA FIDUCIA</b>	<b>61</b>
PROGRAMMA DEL TRIO DI PRESIDENZA	66
LA RELAZIONE PROGRAMMATICA DEL GOVERNO	67

<b>VERSO UNA NUOVA POLITICA DELLA MIGRAZIONE</b>	<b>73</b>
ASILO, RIFUGIATI E MIGRAZIONE IRREGOLARE	73
GESTIONE DELLE FRONTIERE E MIGRAZIONE LEGALE	85
<b>UN RUOLO PIÙ INCISIVO A LIVELLO MONDIALE</b>	<b>91</b>
PROGRAMMA DEL TRIO DI PRESIDENZA	92
RELAZIONE PROGRAMMATICA 2016 DEL GOVERNO	94
<b>UN'UNIONE DI CAMBIAMENTO DEMOCRATICO</b>	<b>99</b>
PROGRAMMA DEL TRIO DI PRESIDENZA	101
RELAZIONE PROGRAMMATICA 2016 DEL GOVERNO	101
<b>ULTERIORI ATTIVITÀ E PRIORITÀ DEL GOVERNO</b>	<b>105</b>
CONCORRENZA E AIUTI DI STATO	105
POLITICHE PER L'IMPRESA	107
AMBIENTE	112
TRASPORTI	114
AGRICOLTURA E PESCA	119
TUTELA DELLA SALUTE	120
GIOVENTÙ	122
CULTURA E TURISMO	124
COMUNICAZIONE E FORMAZIONE SULL'ATTIVITÀ DELL'UNIONE EUROPEA	126
COORDINAMENTO NAZIONALE DELLE POLITICHE EUROPEE	126

*Il presente dossier illustra le iniziative e le misure che, nelle intenzioni della Commissione europea, dovrebbero essere al centro dell'azione dell'Unione europea nell'anno 2016. Esso segue l'impostazione del [Programma di lavoro della Commissione europea del 2016](#), rispettandone la ripartizione in dieci capitoli corrispondenti ad altrettante linee portanti e integrando ciascuno di essi con puntuali riferimenti alle ulteriori priorità individuate nel [Programma di 18 mesi del Consiglio](#) dell'Unione europea (elaborato dalle Presidenze olandese, slovacca e maltese e detto anche "Programma del trio di Presidenza"), nella Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea e, ove necessario, nel [Programma di lavoro della Presidenza olandese](#) del Consiglio.*

*Un ulteriore capitolo è dedicato alle priorità individuate nella [Relazione programmatica](#) e che non trovano immediato riscontro nei documenti delle Istituzioni dell'Unione.*



# **Schede di lettura**



## IL PROGRAMMA DI LAVORO DELLA COMMISSIONE EUROPEA PER IL 2016

Il **27 ottobre 2015** la Commissione europea ha presentato il [programma di lavoro per il 2016](#)<sup>1</sup>, il secondo del suo mandato, frutto di un dialogo strutturato con il Parlamento europeo e il Consiglio per il 2016 avviato in base alla [lettera di intenti](#) inviata il 9 settembre scorso dal Presidente Juncker e dal primo Vicepresidente Timmermans dopo il [discorso sullo stato dell'Unione](#) pronunciato dal Presidente Juncker dinanzi al Parlamento europeo riunito a Strasburgo.

Il programma di lavoro per il 2016 ribadisce l'impegno a favore delle **dieci priorità** indicate negli orientamenti politici presentati dal presidente Juncker nel luglio 2014<sup>2</sup>, confermando l'obiettivo di **un'Unione europea più grande e più ambiziosa sui temi importanti e più piccola e più modesta su aspetti meno rilevanti** che non richiedono l'azione dell'UE.

Le dieci priorità del Presidente Juncker - che rappresentano il mandato politico della Commissione Juncker e la base sulla quale è stata nominata - affrontano le grandi sfide sulle quali l'UE è chiamata attualmente a confrontarsi, tra cui il **rilancio dell'occupazione**, la **crescita economica** e la carenza di investimenti, la **crisi dei rifugiati**, i **cambiamenti climatici** e la pressione sulle risorse naturali, la mancanza di fiducia sul **ruolo dell'Europa** nel nuovo ordine mondiale che sta emergendo.

Le priorità del Presidente Juncker

La Commissione europea sottolinea che gli eventi dell'ultimo anno - tra cui la crisi greca, la pressione migratoria sempre più forte alle frontiere UE, gli attacchi terroristici, l'instabilità che regna nel vicinato dell'UE - hanno rafforzato la determinazione a puntare su queste priorità e a optare per un metodo di lavoro che vada oltre l'ordinaria amministrazione, basato su una coraggiosa azione pragmatica e sull'impegno a collaborare con il Parlamento europeo e con il Consiglio per conseguire i risultati che gli europei si attendono.

---

<sup>1</sup> "Programma di lavoro della Commissione per il 2016 - E' il momento di andare oltre l'ordinaria amministrazione", [COM\(2015\)610](#) final. Si veda al riguardo il [Comunicato stampa](#) della Commissione europea.

<sup>2</sup> "[Un nuovo inizio per l'Europa - Il mio programma per l'occupazione, la crescita, l'equità e il cambiamento democratico](#)".

Le priorità

Il programma di lavoro, che consta di una Comunicazione e di sei allegati, illustra innanzitutto le **principali iniziative** che l'Esecutivo europeo intende avviare nel 2016 relativamente alle seguenti **priorità**:

1. un nuovo impulso all'**occupazione** alla **crescita** e agli **investimenti**;
2. un **mercato unico digitale** connesso;
3. un'**Unione dell'energia** resiliente con politiche lungimiranti in materia di cambiamenti climatici;
4. un **mercato unico** più profondo e più equo con una base industriale più solida;
5. un'**Unione economica e monetaria** più profonda e più equa;
6. un **accordo** realistico e equilibrato di **libero scambio** con gli **Stati Uniti**;
7. uno Spazio di libertà, sicurezza, giustizia e di diritti fondamentali basato sulla reciproca fiducia;
8. verso una nuova politica della **migrazione**;
9. un **ruolo** più incisivo a livello **mondiale**;
10. un'Unione di cambiamento democratico.

Le nuove iniziative dell'Allegato 1

Si tratta di **23 nuove iniziative**, indicate nell'[Allegato 1](#); tali iniziative comprendono:

- misure volte a combattere la disoccupazione e promuovere gli investimenti del capitale umano, tra cui una **nuova strategia per garantire la crescita economica e la sostenibilità sociale e ambientale oltre il 2020**. La Commissione ha annunciato che continuerà l'attuazione del Fondo europeo per gli investimenti strategici, che si prefigge di mobilitare 315 miliardi di euro, e procederà alla revisione della Strategia UE 2020;
- il nuovo **pacchetto sull'economia circolare**, che la Commissione ha presentato nel dicembre 2015;
- misure volte a dare seguito alla strategia per il mercato unico digitale, alla strategia per il mercato unico, alla strategia sul commercio e gli investimenti e a dare attuazione all'Unione dell'energia;
- misure volte a dare seguito alla relazione dei cinque Presidenti sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria, includendovi un pilastro sui diritti sociali;

- misure volte ad attuare l'Agenda europea sulla sicurezza, a migliorare la gestione della migrazione e la gestione delle frontiere, alcune delle quali sono state adottate nel dicembre 2015;
- misure in materia di asilo, quali la revisione del sistema di Dublino sull'asilo, e di reinsediamento dei rifugiati.

Inoltre, per poter far leva su tutti gli strumenti a disposizione dell'Unione al fine di raggiungere gli obiettivi che si prefigge, la Commissione europea preannuncia la **revisione intermedia del Quadro finanziario pluriennale** che verterà su come orientare al meglio i finanziamenti in funzione delle priorità - tra cui quella relativa alla dimensione interna ed esterna della crisi dei rifugiati - e l'elaborazione di una **strategia volta ad incentrare maggiormente il bilancio UE sui risultati**.

Nella consapevolezza che i cittadini giudicheranno l'UE in funzione dei risultati ottenuti riguardo le sfide principali che le società sono chiamate ad affrontare, la **Commissione europea invita il Parlamento europeo e il Consiglio a dare la priorità all'attività legislativa sulle proposte più urgenti**.

Poiché non tutto può essere realizzato in un anno, il programma di lavoro presenta anche un quadro per le successive azioni, che farà parte dei programmi di lavoro per gli anni futuri, i cui lavori preparatori, consistenti tra l'altro in valutazioni, consultazioni e valutazioni di impatto, inizieranno nel 2016.

Il programma prevede inoltre un **esame della legislazione vigente** e dei programmi di spesa volto a **verificare che siano efficaci e in grado di produrre risultati reali e positivi**. In tale ottica preannuncia **40 azioni nell'ambito del programma REFIT**<sup>3</sup>, indicate nell'[Allegato n. 2](#), che contiene l'elenco delle nuove iniziative da intraprendere nel 2016 non figuranti ancora nell'Allegato 1.

L'Allegato 2

---

<sup>3</sup> [REFIT](#) è il programma della Commissione europea per il controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione, che prevede un dialogo continuo con gli Stati membri e le parti interessate su come migliorare la legislazione UE, rendendola più semplice e chiara riducendo i costi della regolamentazione. Obiettivo è quello di rendere la legislazione dell'UE più semplice e ridurre i costi della regolamentazione.

Individua poi, sulla base delle dieci priorità, **17 proposte attualmente in sospeso**, elencate nell'[Allegato n. 3](#), che meritano di essere adottate in tempi brevi dai legislatori e **20 proposte da ritirare o modificare**, indicante nell'[Allegato n. 4](#), perché non più rilevanti, bloccate o non abbastanza ambiziose. Le proposte saranno ritirate nell'arco di sei mesi, a partire da aprile 2016.

Annuncia inoltre l'**abrogazione di 28 norme non più attuali**, elencate nell'[Allegato 5](#) e presenta un elenco della **nuova legislazione UE che entrerà in vigore nel prossimo anno**, figurante nell'[Allegato n. 6](#).

## UN NUOVO IMPULSO ALL'OCCUPAZIONE, ALLA CRESCITA E AGLI INVESTIMENTI

Il programma legislativo della Commissione europea per il 2016 prevede una serie di iniziative per combattere la disoccupazione (in particolare quella giovanile e quella di lunga durata) e promuovere gli investimenti nel capitale umano. A tal fine, la Commissione intende presentare una nuova strategia per garantire la crescita economica e la sostenibilità sociale e ambientale oltre l'orizzonte temporale del 2020.

Nel corso del 2016 proseguirà l'attuazione del **Fondo europeo per gli investimenti strategici** (cd. "piano Juncker", istituito con il [regolamento \(UE\) 2015/1017](#)) che avrebbe dovuto mobilitare fino a **315 miliardi di euro di investimenti pubblici e privati** nel triennio 2015-2017.

Il piano Juncker"

*Fino ad oggi, tuttavia, il piano non sembra aver prodotto una spinta significativa alla ripresa degli investimenti che, a partire dall'inizio della crisi economico-finanziaria (2008), hanno subito un drastico **ridimensionamento** e, in alcuni Paesi, un vero e proprio crollo. A livello di eurozona si è registrato un calo pari al **15% circa rispetto al picco del 2007**. Il calo è stato particolarmente pronunciato in Italia (-25%), Portogallo (-36%), Spagna (-38%), Irlanda (-39%) e Grecia (-64%).*

Il FEIS si configura come **fondo fiduciario** dedicato in seno alla **Banca europea per gli investimenti** (BEI), con una dotazione finanziaria di **21 miliardi di euro**, di cui 16 miliardi nell'ambito delle risorse già previste nel bilancio europeo e 5 miliardi della BEI.

Secondo le stime della Commissione europea, basate sull'esperienza acquisita dalla BEI e dalla Commissione stessa a seguito di progetti analoghi, il FEIS dovrebbe raggiungere un **effetto moltiplicatore complessivo di 1:15**, generando circa **315 miliardi di euro in nuovi investimenti**.

Per quanto riguarda i progetti finanziabili, il FEIS si concentrerà sui seguenti settori:

- **infrastrutture;**
- **ricerca, sviluppo e innovazione;**
- **istruzione** e formazione, **sanità, tecnologie** dell'informazione e della comunicazione;

- sviluppo del settore **energetico**.

Circa un quarto del Fondo sarà dedicato a progetti **a sostegno delle piccole e medie imprese** (PMI) e delle imprese a media capitalizzazione.

Allo stato attuale, la BEI ha approvato **progetti per 7,5 miliardi di euro** (che dovrebbero mobilitare un totale di 50 miliardi di euro di investimenti).

Per quanto riguarda l'Italia, risultano **approvati o in via di approvazione** i finanziamenti relativi ai seguenti **progetti** (per un **totale di 1,8 miliardi di euro**, che dovrebbero mobilitare 4,3 miliardi):

- Trenitalia (acquisto nuovi treni regionali): 300 milioni di euro;
- modernizzazione del gruppo siderurgico Arvedi: 100 milioni;
- Telecom (banda ultra larga): 500 milioni;
- ENI (raffineria di Milazzo): 120 milioni;
- Rete gas (installazione contatori intelligenti): 200 milioni;
- Novamont SpA (Tecnologie per plastica bio): 60 milioni;
- Autovie venete (terza corsia Venezia-Trieste): 600 milioni.

Nella **Relazione programmatica** il Governo indica che le priorità per l'Italia riguardano le infrastrutture, gli investimenti ambientali, la *Digital Agenda*, gli investimenti in ricerca, sviluppo e innovazione con il settore industriale privato, il finanziamento a piccole e medie imprese (aziende con meno di 250 dipendenti) e *Mid-caps* (imprese di media dimensione con un numero di dipendenti compreso tra duecentocinquanta e tremila).

*In linea generale, si può osservare, come peraltro non manca di sottolineare lo stesso Governo, che l'attivazione delle risorse del FEiS con finalità di garanzia presuppone l'affinamento delle capacità di elaborare progetti credibili, rafforzando le competenze tecniche delle amministrazioni competenti. Esigenza che si pone in maniera particolare per il nostro Paese, che ha già sperimentato gravi carenze a questo riguardo con riferimento all'utilizzo dei fondi strutturali reali.*

Per quanto concerne gli altri ambiti di intervento, la Commissione presenterà nel corso del 2016 le seguenti iniziative:

- **revisione della Strategia UE 2020**: la Commissione intende definire un nuovo approccio per assicurare la crescita economica e la **sostenibilità sociale e ambientale dell'Europa** oltre l'orizzonte temporale del 2020, tenendo

I progetti approvati

I progetti in Italia

Revisione della Strategia UE 2020

conto della realizzazione interna ed esterna degli **obiettivi di sviluppo sostenibile** fissati dalle **Nazioni Unite**.

*Al riguardo, si ricorda che la strategia UE 2020 intendeva **rafforzare la competitività dell'Europa**; tuttavia l'**andamento del quadro macroeconomico**, a distanza di oltre sette anni dall'esplosione della crisi economico-finanziaria, risulta ancora meno positivo in Europa rispetto a quello di altre aree più dinamiche. In particolare, le ultime previsioni del FMI (gennaio 2016), segnalano che il **tasso di crescita del PIL** dovrebbe registrare il seguente andamento:*

Quadro  
macro  
economico

	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
	%	%	%
<b>EU-28</b>	1,9	2,0	2,1
<b>Eurozona</b>	1,5	1,7	1,7
<b>USA</b>	2,5	2,6	2,6
<b>Cina</b>	6,9	6,3	6,0

Più in particolare, la Strategia UE 2020 prevede **cinque ambiziosi obiettivi** da raggiungere entro il 2020:

- portare al **75% il tasso di occupazione** per la popolazione di età compresa tra 20 e 64 anni;
- portare al **3% del PIL** la spesa per ricerca e sviluppo;
- **migliorare i livelli d'istruzione**, in particolare riducendo i tassi di **dispersione scolastica** al di sotto del 10% e aumentando la percentuale delle persone tra i 30 e i 34 anni che hanno completato l'istruzione terziaria o equivalente almeno al 40%;
- **ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 20%** - rispetto ai livelli del 1990;
- **promuovere l'inclusione sociale**, mirando a liberare almeno 20 milioni di persone dal rischio di povertà e di esclusione.

*A fronte di tale impegno programmatico, anche in conseguenza degli effetti della crisi economico-finanziaria avviatasi nel 2008, gli Stati membri dell'UE hanno registrato **risultati parzialmente deludenti**.*

In particolare, secondo gli ultimi dati Eurostat:

- **il tasso di occupazione** nel 2014 ha raggiunto il **69,2% nell'UE a 28**; i Paesi con le migliori performances risultano essere la Svezia (80%), la Germania (77,7%), Regno Unito (76,2%), la Danimarca (75,9%) i Paesi Bassi (75,4%); tra i Paesi di maggiori dimensioni economiche e demografiche, in Francia si è registrato un tasso di occupati del 69,9%, in Spagna e in **Italia il 59,9%** (soltanto Grecia e Croazia registrano una percentuale più bassa);
- la **quota di PIL** investita nel settore **ricerca e sviluppo** nell'UE a 28 è pari al **2,03%** del PIL. In **Italia** la quota risulta pari all' **1,29%** (in calo dello 0,01% rispetto al 2013). Gli investimenti più consistenti in R&S in percentuale del PIL sono stati registrati in Finlandia (3,17%), in Svezia (3,16% del PIL), Danimarca (3,08%), Austria (2,99%) e Germania (2,84%), mentre quelli più bassi sono stati rilevati in Croazia (0,79%), in Lettonia (0,68%), a Cipro (0,47%) e in Romania (0,38%). Si segnalano inoltre i dati di Francia (2,26%), Regno Unito (1,72%) e Spagna (1,2%);
- la **quota di popolazione a rischio di povertà o esclusione sociale** nell'UE-28 è **umentata dello 0,7%**; in **Italia del 3,3%**; in Germania e nel Regno Unito dello 0,9%; in Spagna di 3,1%; la **Francia** è l'unico tra i Paesi considerati che ha registrato un **trend positivo**, riducendo il numero di persone a rischio dello 0,7%.

Revisione  
del QFP  
2014-2020

- **revisione del Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2014-2020:** nell'ambito della revisione intermedia del QFP si rifletterà su come assegnare i finanziamenti in modo più mirato in funzione delle priorità cui deve far fronte l'UE, ad esempio per i Fondi strutturali e d'investimento europei e la politica agricola comune (PAC), e procedere a un'ulteriore semplificazione per quanto riguarda i finanziamenti di Orizzonte 2020.

Revisione  
del  
sistema di  
risorse  
proprie

Al riguardo si segnala che il Consiglio europeo ha deciso **l'istituzione di un gruppo ad alto livello**, composto da membri designati dal Consiglio, dalla Commissione e dal Parlamento europeo e presieduto da Mario Monti, con il compito di **rivedere l'attuale sistema UE delle "risorse proprie"**, con le quali si prevede a finanziare il funzionamento dell'UE, con l'obiettivo di

assicurare semplicità, trasparenza, equità e controllo democratico. Il gruppo di lavoro dovrebbe presentare il rapporto a **giugno 2016**.

Nel **rapporto intermedio**, presentato a dicembre 2014, sono già state evidenziate le **principali carenze** del sistema attuale di risorse proprie:

- complessità e **mancanza di la trasparenza** , in particolare in relazione alla vasta gamma di meccanismi di correzione e alla configurazione della **risorsa basata sull'IVA**;
- i **meccanismi di correzione** ed il loro finanziamento producono **effetti regressivi** , dal momento che gli Stati membri meno prosperi contribuiscono proporzionalmente più di quelli ricchi al budget dell'UE;
- il ruolo chiave acquisito nel tempo dai contributi nazionali e dalla risorsa basate sull'IVA (che rappresentano insieme più dell'80% delle entrate totali nel 2013), hanno **acuito la differenza tra i Paesi beneficiari netti e contributori netti**, con un impatto negativo sull'efficacia delle politiche redistributive dell'UE;
- la **crisi economica** e le difficoltà di bilancio a livello nazionali hanno fatto sì che i contributi nazionali al bilancio UE siano percepiti come un **onere per la finanzia pubblica**, e non come un volano di sviluppo;
- il **meccanismo decisionale** applicato al quadro finanziario pluriennale risulta molto complesso , dal momento che la modifica delle regole esistenti richiede l'**unanimità** e la ratifica da parte di tutti gli Stati membri.

Sulla base dei risultati del gruppo di lavoro, la Commissione europea valuterà se saranno necessarie iniziative per nuove risorse proprie per il **periodo di programmazione successivo al 2020**.

Nella **relazione programmatica** il Governo si impegna a sostenere la necessità di adeguare la programmazione finanziaria UE ai mutati scenari economici, politici e sociali, al fine di **rafforzare**, sia giuridicamente che finanziariamente, le **politiche UE** a favore del **controllo e della gestione dei fenomeni migratori** e della cooperazione verso l'area mediterranea, medio-orientale e subsahariana. Intende, altresì, dare impulso a proposte che rafforzino le politiche europee a sostegno della crescita e dell'occupazione. In materia di **risorse proprie**, sulla base degli esiti del **gruppo di alto livello**, il Governo condivide l'impegno a realizzare sistema delle risorse proprie più **equo, trasparente ed efficiente**.

## Occupazione

Secondo gli ultimi dati Eurostat (riferiti a novembre 2015), il **tasso di disoccupazione** registra il seguente andamento nell'UE e nei principali Paesi membri:

	<b>Novembre 2015</b>
	%
<b>UE-28</b>	9,1
<b>Eurozona</b>	10,5
<b>Francia</b>	10,1
<b>Germania</b>	4,5
<b>Italia</b>	11,3
<b>Regno Unito</b>	5,2
<b>Spagna</b>	21,4

Disoccupati  
di lungo  
periodo

Per quanto riguarda la **disoccupazione di lungo periodo**, la Commissione ha recentemente presentato una proposta di **raccomandazione del Consiglio** intesa a sostenere l'**inserimento nel mercato del lavoro dei disoccupati di lungo periodo**, [COM\(2015\)462](#).

La **disoccupazione di lunga durata** (cioè gli individui disoccupati da 12 mesi o più) tra il 2008 e il 2014 è praticamente **raddoppiata** a livello UE-28, passando dal 2,6% della popolazione attiva al 5,1%. Tuttavia gli ultimi dati trimestrali disponibili<sup>4</sup> indicano che il tasso di disoccupazione di lunga durata, è in diminuzione al 4,3%. Per il terzo trimestre consecutivo si registra una diminuzione anno su anno:

	<b>2008 %</b>	<b>2014 %</b>	<b>2015/Q3 %</b>
UE-28	2,6	5,1	4,3
Eurozona	3,0	6,1	5,3
Francia	2,8	4,4	4,4

<sup>4</sup> [Eurostat](#), ultimo aggiornamento 21 gennaio 2016.

Germania	3,9	2,2	1,9
Italia	3,1	7,8	6,2
Regno Unito	1,4	2,2	1,5
Spagna	2,0	12,9	10,8

Per favorire occupazione, sviluppo e inclusione sociale, la Commissione intende **promuovere gli investimenti nel capitale umano lungo tutto l'arco della vita**, che si tratti di formazione professionale, istruzione superiore, competenze digitali e di alta tecnologia. Viene quindi preannunciata una iniziativa (**Agenda per le nuove competenze per l'Europa**) diretta a promuovere lo sviluppo delle competenze, compreso il **riconoscimento reciproco delle qualifiche**, a **sostenere la formazione** professionale e l'istruzione superiore e a **sfruttare** appieno il potenziale dei **posti di lavoro digitali**.

Apprendimento permanente

Tra le **proposte attualmente in sospeso**, elencate nell'[Allegato n. 3](#), che meritano di essere adottate in tempi brevi dai legislatori, la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ad una rete europea di servizi per l'impiego, all'accesso dei lavoratori ai servizi di mobilità e ad una maggiore integrazione dei mercati del lavoro [COM\(2014\)6](#)<sup>5</sup> è volta a potenziare il **portale europeo della mobilità professionale (EURES)** e la cooperazione tra i servizi per l'impiego.

*La proposta, che segue la procedura legislativa ordinaria, è in attesa dell'esame in prima lettura del Parlamento europeo, previsto per il 24 febbraio 2016.*

La Commissione ha intenzione di avanzare proposte a favore della **mobilità dei lavoratori** comprensive di misure volte a **combattere gli abusi** (*Labour Politics package*). Nell'[Allegato 1 al Programma](#) la Commissione inserisce, quindi, tra le nuove iniziative da proporre, una **revisione mirata della direttiva sul**

Lotta agli abusi nella mobilità dei lavoratori e al dumping sociale

---

<sup>5</sup> L'XI Commissione della Camera ha esaminato la proposta ai sensi dell'art.127 del Regolamento ed ha approvato un [documento finale](#) inviato, unitamente al parere della Commissione XIV alle istituzioni europee nell'ambito del cosiddetto dialogo politico.

**distacco dei lavoratori** per lottare contro le pratiche sleali che danno origine al dumping sociale e alla fuga dei cervelli, garantendo una retribuzione uguale per lo stesso lavoro nello stesso luogo.

Particolare attenzione sarà prestata **all'equilibrio tra vita professionale e vita privata per le famiglie che lavorano**, nella prospettiva di aumentare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro. La **direttiva sulle donne nei consigli di amministrazione** dovrebbe essere adottata nel 2016, e la Commissione continuerà i suoi lavori per promuovere la parità di genere.

Si ricorda che la proposta di direttiva [COM\(2012\)614](#) riguardante il **miglioramento dell'equilibrio di genere fra gli amministratori senza incarichi esecutivi delle società quotate in Borsa e relative misure** è stata presentata il 14 novembre 2012 dalla Commissione europea, ed approvata con emendamenti in prima lettura dal Parlamento europeo il 20 novembre 2013; il Consiglio dell'Unione europea non ha ancora formulato una posizione comune su tale proposta.

La Commissione intende sottoporre a riesame la **normativa vigente in materia di sicurezza e salute sul luogo di lavoro**, compresi gli agenti cancerogeni e mutageni.

### ***La Relazione programmatica del Governo***

Nella relazione programmatica per il 2016, il Governo italiano **intende perseguire i seguenti obiettivi:**

- rafforzamento degli interventi di politica attiva diretti a favorire l'occupazione e la crescita, in **particolare a sostegno dell'occupazione giovanile<sup>6</sup>** e dell'inserimento lavorativo dei

---

<sup>6</sup> Si ricorda che con [Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013](#) è stata istituita la cosiddetta "**Garanzia giovani**" destinata ai **giovani di età inferiore ai 25 anni** e finalizzata ad ottenere un'offerta valida (**impiego, apprendistato, tirocinio**, o ulteriore **corso di studi**) entro 4 mesi dalla fine degli studi o dall'inizio della disoccupazione. Le finalità proprie di "Garanzia giovani" sono finanziate dal [Fondo sociale europeo](#) con il quale l'UE integra le spese nazionali a favore di questi sistemi nonché dall'**"Iniziativa per l'occupazione giovanile"** (IOG, con una dotazione di **6,4 miliardi di EUR** per il periodo **2014-2020**), che punta a fornire un **sostegno supplementare ai giovani** di età inferiore ai 25 anni che vivono in regioni in cui la disoccupazione giovanile superava nel 2012 il 25%. Si segnala che il [Regolamento UE 2015/779](#) del maggio 2015 ha aumentato al 30% il prefinanziamento iniziale dalla dotazione specifica. Entro il 23 maggio 2016

**disoccupati di lunga durata** e dei soggetti con maggiori difficoltà di inserimento lavorativo;

La **disoccupazione giovanile** dal 2008 ad oggi ha registrato un netto peggioramento, con la sola **eccezione** del dato relativo alla **Germania**. Si segnala, comunque, che gli ultimi dati trimestrali disponibili<sup>7</sup> indicano che nel terzo trimestre 2015 il tasso di disoccupazione giovanile risulta in diminuzione (Francia e Germania in leggera controtendenza):

Disoccupazione giovanile

	2008 %	2014 %	2015/Q3%
EU-28	15,8	23,1	19,9
Eurozona	15,9	23,8	21,9
Francia	19,0	24,2	24,5
Germania	10,4	7,7	8,3
Italia	21,2	42,7	35,3
Regno Unito	15,0	16,9	15,2
Spagna	24,5	53,2	46,6

Fonte: Eurostat

- quanto alla mobilità il **Governo** intende affermare il **mantenimento dei diritti alla sicurezza sociale** (in particolare alle prestazioni di disoccupazione e alle prestazioni familiari) per **coloro che si spostano nell'Unione**. Tale **posizione differisce da quella di alcuni Stati membri** che intendono ridurre l'*acquis* europeo evocando possibili abusi;
- **potenziamento** del coordinamento dei sistemi di **sicurezza sociale** e contrasto ai fenomeni elusivi connessi alla mobilità

Mobilità del lavoro e sicurezza sociale

---

gli Stati membri possono presentare domande di pagamento intermedio in cui il contributo dell'Unione dall'IQG sia pari ad almeno il 50 % del prefinanziamento iniziale supplementare. Ove il termine non venga rispettato sono tenuti a rimborsare alla Commissione l'importo totale del prefinanziamento iniziale supplementare.

<sup>7</sup> [Eurostat](#), ultimo aggiornamento 8 gennaio 2016.

transfrontaliera dei lavoratori (recepimento della direttiva *Enforcement* [2014/67/UE](#));

- sostegno all'**inclusione sociale e lotta alla povertà**.

A seguito dell'annunciata conclusione dell'accordo inter-istituzionale "Legiferare meglio" (si veda il capitolo Un'Unione di cambiamento democratico), il **Governo continuerà a seguire** l'attività del Comitato consultivo per la salute e sicurezza di Lussemburgo e a collaborare con gli organismi di riferimento europei (SLIC - *Committee of senior labour inspectors*) ed internazionali (ILO) per la **revisione della normativa in materia di salute e sicurezza**. Saranno curati, inoltre, gli adempimenti derivanti dalla attesa comunicazione della Commissione europea "Strategia sulla salute e sicurezza 2016-2020", che presumibilmente saranno svolti nel corso del primo trimestre del prossimo anno.

In linea con le priorità politiche della Commissione Juncker, il Governo punterà a favorire una **migliore conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, al fine di aumentare l'occupazione femminile** e contribuire al **conseguimento del tasso di occupazione** totale.

Nell'ambito delle **politiche volte a favorire l'integrazione europea**, l'Italia solleciterà la costruzione di una proposta di **sussidio di disoccupazione europea**.

Per quanto riguarda la **lotta alla discriminazione**, il Governo continuerà a seguire, in sede di Consiglio dell'Unione europea, l'esame della proposta di direttiva del Consiglio recante applicazione del principio di parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale (c.d. "direttiva antidiscriminazione"), in stretto coordinamento con il gruppo di lavoro interministeriale istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, coordinato dal Dipartimento per le politiche europee.

Tempi di vita  
e di lavoro

Il sussidio di  
disoccupazione  
europea

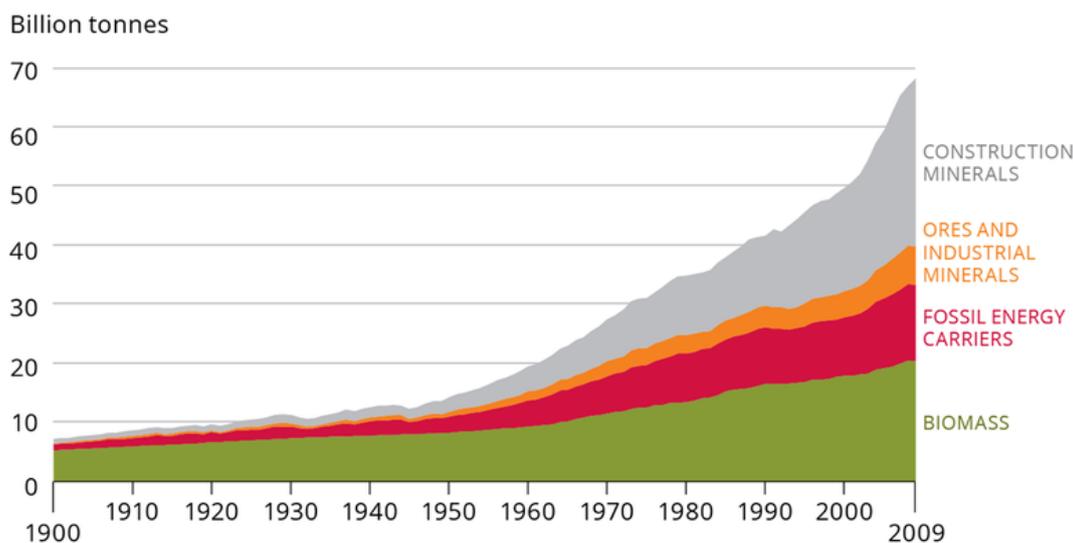
## Economia circolare

Nell'ambito della priorità Un nuovo impulso all'occupazione, alla crescita e agli investimenti, la Commissione segnala l'importanza di **ottimizzare l'uso delle risorse per garantire che la crescita sia verde e inclusiva**.

A tal fine, come anticipato nel programma di lavoro, il 2 dicembre 2015 è stato presentato un **pacchetto di iniziative**, dirette a promuovere la transizione da un'economia lineare ad una più circolare, in cui i materiali e l'energia utilizzati per fabbricare i prodotti mantengono il loro valore il più a lungo possibile, i rifiuti sono ridotti al minimo e si utilizzano quante meno risorse possibili.

Il pacchetto  
economia  
circolare

Viceversa, **l'economia lineare** – basata su un modello che prevede la produzione di un bene, il suo utilizzo ed alla fine l'abbandono – **comporta un elevato spreco di risorse con un forte impatto ambientale**.



*Il grafico mostra l'incremento globale del consumo di materiali da costruzione, metalli e minerali, energie fossili e biomassa (fonte Agenzia europea per l'ambiente)*

La transizione verso un'economia circolare **risponde ad una logica tanto ambientale quanto economica**. Potrebbe infatti allentare le pressioni sull'ambiente, con ricadute positive sugli ecosistemi, la biodiversità e la salute umana, ed aumentare la sicurezza degli approvvigionamenti energetici, dal momento che l'UE importa attualmente, in equivalente materie prime, circa la metà delle risorse che consuma.

I risultati  
attesi

Sul versante economico, secondo la Commissione, la prevenzione dei rifiuti, la progettazione ecocompatibile, il riutilizzo e misure analoghe possono generare **risparmi netti per le imprese europee pari a 600 miliardi di euro**, ossia l'8% del fatturato annuo, **generando 580.000 nuovi posti di lavoro e riducendo nel contempo l'emissione di gas a effetto serra del 2-4% pari a 450 milioni di tonnellate per anno.**

**Il pacchetto** è composto dalla **comunicazione** L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare [COM\(2015\)614](#) con annesso cronoprogramma, **accompagnata da quattro proposte legislative per la revisione di diverse direttive UE in materia di rifiuti.**

Gli obiettivi  
del pacchetto

Oltre a fissare obiettivi comuni in materia di **riduzione dei rifiuti** entro il 2030, (tra i quali **65% per il riciclaggio dei rifiuti urbani; 75% per il riciclaggio dei rifiuti di imballaggio; 10% per il collocamento in discarica** per tutti i rifiuti), la Commissione propone **azioni specifiche per alcune aree** identificate come prioritarie: **plastica, rifiuti alimentari, materie prime critiche, costruzione e demolizioni, biomassa e prodotti bio-based**<sup>8</sup>.

Il  
finanziamento  
del pacchetto

La transizione sarebbe finanziata da 650 milioni di euro provenienti da Horizon 2020 (il programma di finanziamento dell'UE per la ricerca e l'innovazione) e da 5,5 miliardi di euro provenienti dai fondi strutturali per la gestione dei rifiuti, e mediante investimenti nell'economia circolare a livello nazionale.

*Al riguardo, appare opportuno acquisire chiarimenti sulle risorse di cui si prevede l'utilizzo sia per quanto concerne i fondi strutturali sia per quanto riguarda la quota parte di Horizon 2020. In particolare, si tratta di capire se la Commissione europea intenda chiedere agli Stati membri che accedono ai fondi strutturali di destinare una porzione delle rispettive disponibilità a tale finalità e se nell'ambito di Horizon 2020 si intenda fare riferimento a specifici progetti ovvero utilizzare risorse già destinate ad altri scopi.*

Esame del  
Parlamento

Il pacchetto è stato assegnato alla VIII Commissione Ambiente della Camera, che ne ha avviato l'esame il 20 gennaio 2015. Si ricorda che la

---

<sup>8</sup> Per la descrizione dettagliata del pacchetto si veda il dossier [Le proposte sull'economia circolare](#) - COM(2015)614, COM(2015)595, COM(2015)596, COM(2015)593, COM(2015)594 a cura del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

medesima Commissione ha di recente concluso l'esame della precedente proposta della Commissione "**Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti**" ([COM\(2014\)398](#)), di dicembre 2014, approvando un [documento finale](#). Il pacchetto è anche al vaglio della 13a Commissione (Territorio, ambiente, beni ambientali) del Senato della Repubblica che ha avviato l'esame lo scorso 13 gennaio. Si ricorda che la 13a Commissione ha partecipato alla consultazione pubblica che ha preceduto l'elaborazione del pacchetto di proposte, approvando la Risoluzione [DOC XXIV n. 51](#).

Per quanto riguarda in particolare le proposte di modifica delle direttive in materia di rifiuti, il Governo in sede negoziale intende continuare a sostenere **l'introduzione di una metodologia unica e armonizzata di calcolo delle quantità di rifiuti riciclate; chiarire definitivamente i concetti chiave di recupero, riciclaggio, recupero di materia, riempimento, cessazione della qualifica di rifiuto e trattamento prima del conferimento in discarica; rafforzare le politiche di prevenzione**, con particolare riguardo alla diminuzione dei rifiuti alimentari; **incrementare il riciclo dei rifiuti** rispetto ad altre forme di recupero e smaltimento, nell'ottica di sostenere l'economia circolare e l'efficienza delle risorse.

Le  
indicazioni  
del Governo



## UN MERCATO UNICO DIGITALE CONNESSO

La Commissione europea nel Programma di lavoro per il 2016 ricorda la presentazione, nel maggio 2015, della **Strategia per il mercato unico digitale** [COM\(2015\)192](#)<sup>9</sup> finalizzata allo sviluppo di un'economia digitale in grado di espandere i mercati e creare nuova occupazione attraverso il superamento della frammentazione esistente<sup>10</sup>. Secondo le proiezioni della Commissione, la strategia potrebbe generare in Europa fino a **250 miliardi di euro di crescita aggiuntiva** nel corso del suo mandato. **L'obiettivo della Commissione è di presentare tutte le proposte legislative necessarie entro la fine del 2016.**

Come preannunciato nel programma, la Commissione entro il mese di dicembre 2015 ha presentato:

- una **comunicazione** recante i piani della Commissione per un quadro normativo più moderno e più europeo sui **diritti d'autore** che tenga conto della rivoluzione digitale (si tratta della comunicazione [COM\(2015\)626](#)<sup>11</sup>, cui ha fatto seguito la proposta di regolamento [COM\(2015\)627](#)<sup>12</sup>, che garantisce la portabilità transfrontaliera dei servizi di contenuti *online* nel mercato interno); Diritto d'autore
- proposte sui diritti in materia di **contratti digitali** (si tratta della **comunicazione** [COM\(2015\)633](#)<sup>13</sup>, cui hanno fatto seguito **due proposte di direttiva**, [COM\(2015\)634](#) e [COM\(2015\)635](#)<sup>14</sup>, riguardanti, rispettivamente, la fornitura di contenuti digitali e le vendite a distanza di beni materiali). Contratti digitali

La Commissione annuncia altresì che, in seguito all'accordo sul cosiddetto pacchetto "Un continente connesso", che prevede anche Telecomunicazioni

---

<sup>9</sup> La comunicazione è stata assegnata alle Commissioni riunite Trasporti e Attività produttive della Camera, che ne hanno iniziato l'esame lo scorso 2 dicembre.

<sup>10</sup> Per un ulteriore approfondimento, si veda il dossier "[Strategia per il mercato unico digitale in Europa](#)" a cura dell'Ufficio Rapporti con l'Unione europea della Camera dei deputati.

<sup>11</sup> Assegnata lo scorso 17 dicembre alla Commissione cultura della Camera, di cui non è ancora iniziato l'esame.

<sup>12</sup> Assegnata lo scorso 18 dicembre alle Commissioni riunite Trasporti e Attività produttive della Camera, di cui non è ancora iniziato l'esame.

<sup>13</sup> Assegnata lo scorso 17 dicembre alla Commissione Attività produttive della Camera.

<sup>14</sup> Assegnate lo scorso 12 gennaio alle Commissioni riunite Trasporti e Attività produttive della camera, di cui non è ancora iniziato l'esame.

**l'abolizione delle tariffe di *roaming*** entro il 2017 (Regolamento (UE) [2015/2120](#)), sta lavorando a un **riesame completo del quadro normativo per le telecomunicazioni**.

La Commissione annuncia, inoltre, che sottoporrà a **revisione**: la direttiva sui **servizi di media audiovisivi** ([2010/13/UE](#)), la direttiva sulla **trasmissione via satellitare e via cavo** ([93/83/CEE](#)) e il regolamento sulla **cooperazione per la tutela dei consumatori** ([2006/2004/CE](#)) e che lavorerà insieme ai colegislatori per giungere, entro la fine dell'anno, a un accordo sulla riforma della **protezione dei dati** e sulla proposta di direttiva relativa alla **sicurezza delle reti e dell'informazione** ([COM\(2013\)48](#)).

Applicazione dell'IVA al commercio elettronico

Infine, in materia di IVA, si prevede che il relativo piano d'azione, che mira a instaurare regimi IVA efficienti e a prova di frode, comprenderà anche una **proposta sull'applicazione dell'IVA al commercio elettronico**.

## **Relazione programmatica del Governo**

### ***Strategia per il mercato unico digitale***

Servizio universale e commercio elettronico

Nella relazione programmatica per il 2016, il Governo italiano afferma che la posizione nazionale è favorevole all'idea di **rivedere la direttiva sul servizio universale** ([2002/22/CE](#)), nel senso di includere l'accesso ad **Internet veloce** per adeguare il concetto stesso di servizio universale al digitale. Il Governo considera pienamente condivisibili, inoltre, anche le misure per facilitare il **commercio online**, inclusa la semplificazione e l'armonizzazione dei regimi IVA, e la registrazione *online*, anche transfrontaliera, delle imprese.

Diritto d'autore

Per quanto riguarda la **riforma del diritto d'autore**, ad avviso del Governo, essa deve garantire **adeguata remunerazione** a tutti gli operatori dell'industria culturale, con un riequilibrio tra titolari dei diritti e intermediari. Per un Paese manifatturiero come l'Italia, inoltre, secondo la Relazione, è cruciale facilitare la transizione verso la "**manifattura digitale**" e creare un quadro favorevole agli investimenti e alla creazione di imprese innovative.

Sul tema della portabilità dei contenuti tutelati da *copyright*, la relazione concorda con le iniziative che la Commissione intende adottare:

- un regolamento sulla **portabilità dei contenuti digitali**;

- l'individuazione di **accordi di licenza** per l'utilizzo *cross-border*;
- l'individuazione di **eccezioni** che tengano conto dell'ambiente digitale (istruzione, ricerca e accesso alla conoscenza);
- misure legate al funzionamento delle **piattaforme digitali** e al regime di **esonero di responsabilità** degli operatori.

Sul fronte del contrasto al fenomeno della **pirateria digitale**, il Governo continuerà a seguire la fase finale della **proposta di direttiva** concernente le misure per assicurare un **elevato livello comune per la sicurezza delle reti e delle informazioni tra gli Stati membri**, che presumibilmente sarà adottata nella prima metà del 2016. Il Governo ritiene che la Commissione potrebbe valutare la necessità di **modificare il quadro giuridico vigente** per l'**applicazione transfrontaliera di misure interdittive e per il risarcimento dei danni**.

Sicurezza  
delle reti

Riguardo al settore della **tutela dei consumatori**, il Governo italiano intende partecipare attivamente al processo di revisione del Regolamento CE n. [2006/2004](#) sulla **cooperazione amministrativa tra Stati per la protezione dei consumatori**, di cui la Commissione europea dovrebbe presentare una prima bozza entro la primavera 2016.

Tutela dei  
consumatori

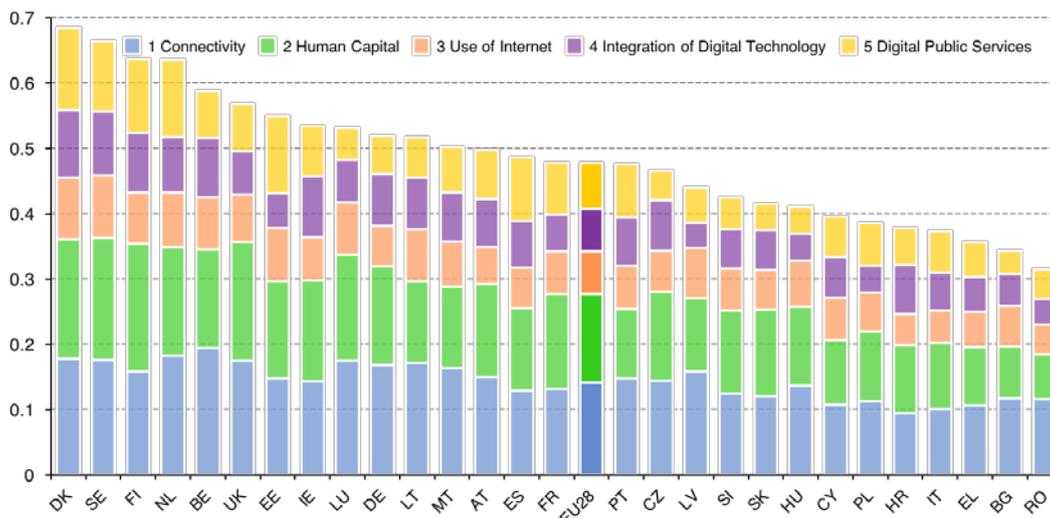
In materia di **fiscalità indiretta**, il Governo italiano attribuisce grande importanza ad una **armonizzazione fiscale** che allinei le **aliquote IVA** dei prodotti digitali a quelle dei loro corrispettivi materiali, come nel caso dell'*e-book*, e ritiene necessaria un'azione che riduca gli oneri amministrativi gravanti sulle imprese che operano *online* per effetto dei differenti regimi IVA vigenti nell'UE.

Fiscalità  
indiretta

### ***Agenda digitale europea***

Nella relazione il Governo ricorda di aver presentato nel novembre 2014 la **Strategia per la crescita digitale 2014-2020**, che identifica le azioni prioritarie per il conseguimento degli obiettivi dell'Agenda digitale italiana e il recupero del ritardo del nostro Paese rispetto allo **scoreboard** dell'Agenda digitale europea, di seguito riportato (*fonte: Commissione europea*).

Strategia  
per la  
crescita  
digitale



Scoreboard  
Agenda  
digitale  
europea

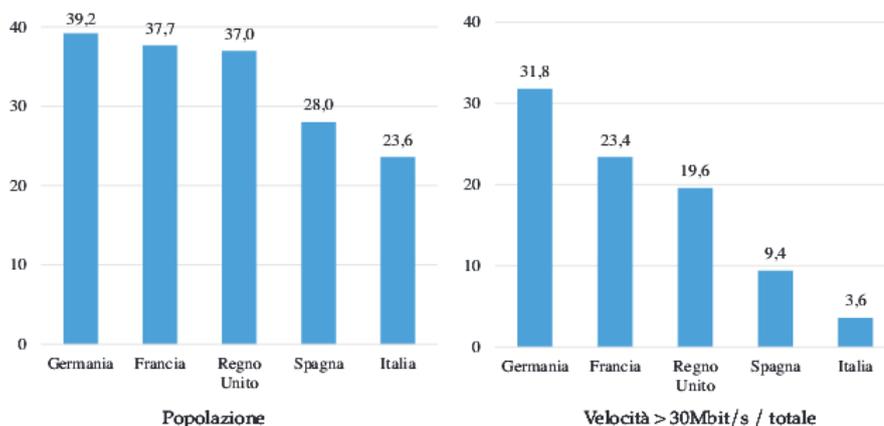
In base ai risultati, **l'Italia è inserita nel gruppo dei low performers** insieme a Repubblica Ceca, Lettonia, Slovenia, Ungheria, Slovacchia, Cipro, Polonia, Croazia, Grecia, Bulgaria and Romania. L'Italia ha, infatti, un risultato complessivo di 0.37 ed è al **venticinquesimo** posto tra i 28 Stati membri.

Le imprese italiane sono ancora largamente non digitali e potrebbero trarre benefici dall'uso dell'**e-commerce** (solo il **5,1%** delle piccole e medie imprese vende *online*, ed il fatturato dell'**e-commerce** per le imprese italiane è pari a solo il **4,9%** del fatturato totale). L'Italia risulta indietro anche sul piano della **connettività** (a dicembre 2014 una **connessione veloce ad Internet** era disponibile solo nel **36%** delle abitazioni, la seconda peggiore copertura nell'Unione; tra questi, solo il **51%** sottoscrive contratti per banda larga fissa, la percentuale più bassa nell'UE). In Italia, inoltre, si registrano ancora **bassi livelli di abilità digitali**, con una delle percentuali più basse di utenti Internet regolari nell'UE, pari al **59%**, mentre il **31%** della popolazione italiana non ha mai usato Internet. L'Italia è, invece, vicina alla media europea per quanto riguarda la **digitalizzazione dei servizi pubblici**; tuttavia l'uso dell'**e-government** è ancora basso, in parte a causa di servizi pubblici *online* non sufficientemente sviluppati e, in parte, per questioni connesse alla carenza di abilità digitali.

Diffusione  
della banda  
larga

Per quanto riguarda la diffusione sul territorio degli **accessi broadband**, secondo i dati contenuti nell'ultima relazione annuale dell'**Autorità per le garanzie nelle comunicazioni**, **l'Italia** presenta valori pari al **23,65%** della popolazione e al **55,7%** delle famiglie. Il quadro risulta notevolmente differenziato su base provinciale, con un sostanziale **ritardo del Meridione** rispetto al Centro-nord. A livello internazionale l'Italia registra un **ritardo**

**consistente rispetto ai principali Paesi europei** sia sul piano quantitativo che qualitativo (solo il **3,6%** delle linee ha una velocità pari o superiore a **30 Mbit/s**, a fronte di una media pari al **20%** di Germania, Francia e Regno Unito).



**Figura 2.1.11** - Diffusione e velocità delle linee *broadband* nei principali paesi europei (Dicembre 2014, %)

Nel corso del 2016, l'azione del Governo si incentrerà sull'attuazione di **iniziative infrastrutturali** propedeutiche alla realizzazione del programma di **trasformazione della pubblica amministrazione**, come previsto dalla legge delega sulla riorganizzazione della pubblica amministrazione [n.124 del 2015](#).

Iniziative  
infrastruttu-  
rali

In tale ambito, si prevede:

- la graduale estensione del **Sistema Pubblico di Identità Digitale** (SPID) alle pubbliche amministrazioni;
- l'attivazione dell'**Anagrafe della Popolazione Residente** (ANPR) in tutti i comuni italiani;
- la distribuzione della nuova **Carta di identità elettronica** (CIE).

Si prevede, inoltre, l'emanazione del **nuovo Codice dell'amministrazione digitale**.

Nell'ambito della razionalizzazione delle infrastrutture di *Information Technology* della pubblica amministrazione, infine, si prevede di favorire lo sviluppo di **tecnologie cloud**, con l'obiettivo di giungere alla completa virtualizzazione dei servizi e delle infrastrutture.

Sviluppo  
tecnologie  
cloud

## **Politiche per la cultura e l'audiovisivo**

Portale europeo degli archivi

Con particolare riferimento agli archivi, il Governo avvierà **l'adesione al Portale europeo degli archivi** e si adopererà affinché la proposta di regolamento [COM\(2012\)11](#) **sulla protezione dei dati personali** venga approvata con l'inclusione delle eccezioni in favore degli archivi, vigilando affinché le norme sul diritto all'oblio non precludano agli archivi il compito istituzionale di conservare documenti affidabili e preservare la memoria storica.

Obiettivi programmatici in materia di audiovisivo

Con riferimento al settore dell'**audiovisivo**, nella relazione il Governo afferma che gli **obiettivi programmatici del Governo** si inquadrano all'interno dei principi fissati dalla Commissione europea:

- maggior accesso ai contenuti da parte degli utenti di prodotti e servizi digitali;
- ambiente normativo più efficace;
- rimozione dei principali ostacoli alla diffusione di prodotti e servizi transfrontalieri;
- contesto favorevole alla crescita delle imprese digitali e rilancio degli investimenti nelle reti ed infrastrutture di nuova generazione.

L'obiettivo principale del Governo è giungere a **parità di condizioni per tutti i fornitori di servizi media audiovisivi**, allargando il campo di applicazione della direttiva servizi media audiovisivi e facendo affluire maggiori risorse al settore, in grado di aumentare il livello di internazionalizzazione delle imprese italiane.

L'azione del Governo prenderà forma attraverso l'elaborazione di *Position Paper* e documenti *ad hoc* indirizzati alla Commissione europea, al Consiglio e al Parlamento europeo, in vista di una riforma legislativa delle discipline sul *copyright*, sui servizi media audiovisivi, sulle piattaforme *online* e sul *Geo-blocking*, che hanno un impatto diretto sulla produzione e distribuzione di opere audiovisive.

## **UN'UNIONE DELL'ENERGIA RESILIENTE CON POLITICHE LUNGIMIRANTI IN MATERIA DI CAMBIAMENTI CLIMATICI**

Il programma annuncia una serie di iniziative volte a dare seguito al **pacchetto di misure presentato nel febbraio 2015**, con le quali la Commissione europea ha avviato la costruzione di un'Unione dell'energia articolata intorno ad un'ambiziosa politica per il clima, in grado di garantire ai consumatori energia sicura, sostenibile e competitiva a prezzi accessibili. Obiettivo dell'Unione dell'energia è quello di trasformare i 28 mercati nazionali in un **unico mercato integrato**, basato sulla concorrenza e sull'uso ottimale delle risorse, che consenta ai flussi di energia di transitare liberamente attraverso le frontiere<sup>15</sup>. L'Unione dell'energia si basa su cinque dimensioni, strettamente collegate tra loro: sicurezza energetica, solidarietà e fiducia; piena integrazione del mercato europeo dell'energia; efficienza energetica per contenere la domanda; **decarbonizzazione dell'economia**; ricerca, innovazione e competitività. Per ciascuna di queste dimensioni la Commissione ha previsto una serie di azioni, illustrate nella [Tabella di marcia](#) allegata al pacchetto del febbraio 2015.

Si ricorda che il pacchetto istitutivo dell'Unione dell'energia è stato esaminato dalle Commissioni riunite VIII (ambiente) e X (attività produttive) della Camera dei deputati, che nel [documento finale](#) hanno espresso una valutazione positiva, con alcune osservazioni, in particolare su: promozione delle fonti rinnovabili, ampliamento della generazione distribuita, potenziamento e ammodernamento delle reti elettriche e del gas, promozione dell'efficienza energetica. La Commissione ha risposto con nota del 1° dicembre 2015<sup>16</sup>.

Il pacchetto "Unione dell'energia" è stato esaminato anche dalle Commissioni riunite 10a (industria, commercio turismo) e 13a (territorio, ambiente, beni ambientali) del Senato della Repubblica, che il 4 giugno 2015 hanno adottato una Risoluzione ([DOC XVIII, n. 92](#)) nella quale si

---

<sup>15</sup> Il Pacchetto "Unione dell'energia" del febbraio 2015 si compone delle seguenti tre comunicazioni: Una strategia quadro per un'Unione dell'energia resiliente, corredata da una politica lungimirante in materia di cambiamenti climatici" [COM\(2015\)80](#); Il Protocollo di Parigi - Piano per la lotta ai cambiamenti climatici mondiali dopo il 2020 [COM\(2015\)81](#); Raggiungere l'obiettivo del 10% di interconnessione elettrica. Una rete elettrica europea pronta per il 2020 [COM\(2015\)82](#).

<sup>16</sup> Per maggiori dettagli sul pacchetto si veda la [documentazione](#) predisposta dall'Ufficio Rapporti con l'Unione europea della Camera dei deputati in vista dell'esame delle Commissioni.

sono espresse in senso favorevole formulando alcuni rilievi<sup>17</sup>. La Commissione europea ha risposto con [lettera](#) dell'11 agosto 2015.

Il programma di lavoro della Commissione europea annuncia che **nel 2016 saranno presentate la maggior parte delle iniziative previste dalla Tabella di marcia**. Si segnala al riguardo che il 18 novembre 2015 la Commissione europea ha presentato una nuova [Tabella di marcia](#), che contiene un aggiornamento delle iniziative che sono già state adottate o eventuali modifiche del calendario. La nuova tabella di marcia accompagna la prima Comunicazione sullo stato dell'Unione dell'energia 2015<sup>18</sup>, nella quale la Commissione ha analizzato, per ciascuna delle cinque dimensioni dell'Unione dell'energia, i progressi compiuti e le azioni future, e ha individuato, in linea con il programma di lavoro, le questioni chiave su cui si dovranno concentrare gli sforzi nel 2016<sup>19</sup>. Il programma di lavoro prevede che la Commissione europea proseguirà la valutazione dei progressi compiuti anche nel 2016, ai fini della pubblicazione della prossima relazione periodica sullo stato di attuazione dell'Unione dell'energia.

Tra le misure previste dall'Esecutivo europeo per 2016 vi è un pacchetto di proposte legislative riguardanti il **nuovo assetto del mercato dell'energia elettrica** ed il relativo quadro normativo, al fine di raggiungere l'obiettivo fissato per il 2030 del 15% di interconnessione elettrica. Il pacchetto comprenderà anche il riesame dell'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali di energia (ACER) nonché la **revisione dei regolamenti sulla sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica e gas** e della decisione riguardante gli accordi intergovernativi.

Per quanto concerne le **azioni per il clima**, visto il ruolo attivo dell'UE nei negoziati della Conferenza di Parigi sul clima (COP 21)<sup>20</sup>, la Commissione europea nel 2016 darà priorità alla corretta

---

<sup>17</sup> Per maggiori dettagli si veda il [dossier](#) predisposto dal Senato della Repubblica e dalla Camera dei deputati in occasione dell'audizione del Vicepresidente della Commissione europea e Commissario europeo per l'Unione dell'energia Maroš Šefčovič, svoltasi presso il Senato della Repubblica il 3 dicembre 2015.

<sup>18</sup> [COM\(2015\)572 final](#).

<sup>19</sup> Per maggiori dettagli si veda il [dossier](#) di cui alla Nota n. 17.

<sup>20</sup> Si tratta della ventunesima Conferenza delle parti (COP21), l'incontro annuale tra paesi firmatari della Convenzione quadro delle Nazioni unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC), siglata a Rio de Janeiro nel 1992. La

attuazione del **Quadro 2030 per le politiche dell'energia e del clima**<sup>21</sup>. Presenterà una proposta relativa alla **ripartizione degli sforzi nei settori non coperti dal sistema scambio quote di emissione (ETS)** - l'edilizia e agricoltura - nonché alla **decarbonizzazione dei trasporti**. Inoltre, provvederà all'inclusione del settore "uso del suolo, cambiamenti di uso del suolo e silvicoltura" (LULUCF)<sup>22</sup> nel quadro sul clima per il 2030. Per quanto concerne il settore dei trasporti, promuoverà l'uso di sistemi di tariffazione stradale basati sui principi "chi usa paga" e "chi inquina paga" e promuoverà gli sforzi volti a creare **uno spazio unico europeo dei trasporti**, basato sull'uso più efficace delle infrastrutture esistenti e sull'uso più flessibile del parco strutture. Presenterà poi un pacchetto sull'energia rinnovabile e uno sull'efficienza energetica, compresa quella degli edifici. Infine elaborerà una **strategia integrata per la ricerca, l'innovazione e la competitività** volta a sfruttare il potenziale per l'occupazione e la crescita dell'economia a basse emissioni di carbonio. A queste iniziative, che sono illustrate nel dettaglio nell'Allegato I, si aggiungeranno quelle condotte nell'ambito del programma Refit, illustrate nell'Allegato II, che, in molti casi, faranno seguito a valutazioni ancora in corso. Tra esse un'iniziativa relativa agli obblighi di informazione nel quadro dell'Unione dell'energia, una sulla qualità dei carburanti, una sugli obblighi di informazione in materia ambientale.

Tra le proposte prioritarie in sospenso, che i colegislatori dovrebbero adottare al più presto, l'Allegato III annovera la proposta di direttiva concernente la riduzione delle emissioni nazionali di determinati inquinanti atmosferici<sup>23</sup>.

Si ricorda che la proposta è stata esaminata dalla 13a Commissione (territorio, ambiente, beni ambientali) del Senato della Repubblica che il 12 febbraio 2014 ha approvato una Risoluzione ([DOC XVIII n. 49](#)) nella quale si è espressa in senso favorevole evidenziando l'opportunità di

---

COP21 si è tenuta a Parigi dal 30 novembre all'11 dicembre 2015. La Conferenza si è conclusa con l'adozione di un nuovo [Accordo](#) sul clima con il quale i paesi firmatari si sono impegnati a limitare l'aumento della temperatura media globale a 1,5° rispetto ai livelli preindustriali.

<sup>21</sup> Il Quadro 2030 è stato adottato dal Consiglio europeo il 23-24 ottobre 2014. Si vedano al riguardo le relative [Conclusioni](#).

<sup>22</sup> Land Use and Land Use Changes.

<sup>23</sup> [COM\(2013\)920 def.](#)

corredare gli strumenti di piano per il miglioramento della qualità dell'aria con la previsione di azioni, risorse, incentivi fiscali e controlli al fine di permettere un rapido conseguimento degli obiettivi previsti.

### **Programma del trio di Presidenza**

L'Unione dell'Energia è una delle priorità del Programma di 18 mesi del Consiglio dell'UE. Al riguardo, il programma prevede un'attenzione particolare per il settore delle **interconnessioni elettriche**, per il rafforzamento della sicurezza energetica e della diversificazione delle fonti, delle risorse e delle rotte, così come la **riforma del sistema di governance**. Per quanto riguarda il clima le Presidenze assicureranno il **follow up della Conferenza di Parigi sul clima (COP 21)** tenutasi dal 30 novembre all'11 dicembre 2015 e si concentreranno sull'attuazione del Quadro 2030 per il clima e l'energia, con riferimento alle proposte di revisione del sistema ETS e alla proposta di riduzione delle emissioni nei settori non coperti da tale sistema.

### **La relazione programmatica del Governo**

Per quanto attiene all'Unione dell'energia, il Governo italiano si impegnerà della strategia varata dalla Commissione europea nel febbraio 2015, si impegnerà affinché tutte le proposte che saranno presentate dall'Esecutivo europeo siano corredate da adeguate **analisi di impatto** che tengano conto degli effetti incrociati e delle interrelazioni delle varie politiche. Si sottolinea inoltre l'esigenza di disporre di un sistema di reportistica comune che usufruisca di indicatori atti a valutare le performance degli Stati membri nel raggiungere gli obiettivi al 2030.

Particolare attenzione sarà posta al pacchetto della Commissione europea sul nuovo assetto del mercato dell'energia elettrica e in particolare sulle due proposte legislative in materia di **sicurezza degli approvvigionamenti del gas e dell'energia elettrica**, annunciate dalla Commissione europea, e sulle quali, anche su iniziativa della Presidenza olandese - che pone l'Unione dell'energia tra le quattro priorità del proprio programma<sup>24</sup> - si avvierà subito una discussione a livello tecnico in vista del dibattito politico previsto per il 6 giugno 2016 al Consiglio energia. Nell'ambito della

---

<sup>24</sup> Le altre priorità riguardano la migrazione e la sicurezza internazionale, l'innovazione e la creazione di posti di lavoro, il rafforzamento dell'Eurozona e le finanze.

revisione del regolamento sulla sicurezza delle forniture del gas l'Italia sostiene l'opportunità di tradurre il principio di solidarietà in azioni concrete, facendo ricorso a strumenti anche non di mercato ai quali ad oggi si ricorre solo in caso di emergenza. Pertanto l'Italia incoraggia la fissazione di misure di solidarietà *ex ante* nell'ambito dei piani regionali, determinate sulla base di una valutazione dei potenziali rischi e della configurazione fisica delle reti di gas.

Ulteriore priorità del Governo, parallelamente al programma della Presidenza olandese, sarà la proposta di revisione della decisione sullo **scambio di informazioni in materia di accordi intergovernativi con paesi terzi (IGA)**. Su questo aspetto il Governo porterà avanti la posizione italiana, condivisa anche dalla maggioranza degli Stati membri, che è contraria ad un controllo *ex ante* obbligatorio da parte della Commissione europea per gli Accordi intergovernativi con i Paesi terzi.

Per quanto riguarda la proposta legislativa in materia di **assetto del mercato dell'energia elettrica e del relativo quadro normativo**, il Governo vi darà priorità nel secondo semestre del 2016, sotto la presidenza slovacca. Sulla **revisione** del regolamento dell'**Agenzia europea dei regolatori (ACER)**, il Governo sosterrà un ruolo più forte della stessa nell'ambito della gestione del mercato interno dell'energia.

Si ricorda che sull'assetto del mercato dell'energia la Commissione europea nel luglio 2015 ha presentato una Comunicazione<sup>25</sup> sulla quale verterà la riunione informale dei Ministri dell'Energia, che si terrà l'11 aprile 2016 ad Amsterdam e sulla quale la Presidenza olandese prevede l'adozione di un testo di conclusioni da parte del Consiglio energia nel giugno 2016.

La comunicazione è stata esaminata, insieme a **Un «New Deal» per i consumatori di energia** (COM(2015)339 dalla Commissione X (attività produttive della Camera che il 2 dicembre 2015 ha approvato un

---

<sup>25</sup> [COM\(2015\)340](#).

[documento finale](#) in cui esprime una valutazione positiva con alcune osservazioni<sup>26</sup>.

Infine, altra priorità del Governo nell'ambito dell'Unione dell'energia sarà quella di concludere i **negoziati sulla proposta di regolamento sull'etichettatura energetica**<sup>27</sup>, per la quale la presidenza olandese prevede di avviare triloghi con il Parlamento europeo nella parte finale del proprio semestre.

Si ricorda che sulla proposta la 10a Commissione (Industria, commercio e turismo) del Senato della Repubblica l'8 ottobre 2015 ha approvato una Risoluzione ([DOC XVIII n. 97](#)) esprimendosi in senso favorevole e formulando alcuni rilievi (opportunità di escludere i prodotti da costruzione dall'ambito di applicazione, necessità di non penalizzare i prodotti che si trovano nelle classi più elevate, non opportunità di attribuire alla Commissione europea un potere di delega a tempo indeterminato). La Commissione europea ha risposto con [lettera](#) del 18 dicembre 2015.

Per quanto riguarda le **politiche sul clima**, il Governo italiano si impegnerà nella definizione degli atti legislativi necessari ai fini dell'applicazione del **Quadro 2030 per l'energia e il clima** adottato dal Consiglio europeo nell'ottobre 2014. In tale contesto, sta conducendo un'analisi approfondita della proposta di modifica della direttiva 2003/87/CE relativa al **sistema di scambio quote emissioni (ETS)**, al fine di definire la posizione nazionale<sup>28</sup>. Tra gli elementi già rappresentati in sede negoziale quello di garantire che il sistema ETS sia più robusto, con regole di assegnazione gratuita che riflettano il progresso tecnologico e siano a favore degli impianti più efficienti, più armonizzato per quanto riguarda la gestione del "*carbon leakage* diretto" ovvero la rilocalizzazione delle emissioni di carbonio in paesi con limiti di emissione meno severi, più semplice, con regole più lineari, procedure meno laboriose e semplificazioni amministrative.

---

<sup>26</sup> Per maggiori dettagli sulle due comunicazioni si veda il [dossier](#) predisposto dall'Ufficio Rapporti con l'Unione europea della Camera dei deputati in vista dell'esame in Commissione.

<sup>27</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per l'etichettatura dell'efficienza energetica e abroga la direttiva 2010/30/UE, [COM\(2015\)341](#). Per maggiori dettagli si veda la [Nota n. 14](#) a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

<sup>28</sup> [COM\(2015\)337](#). Per maggiori dettagli si veda la [Nota n. 22](#) a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

Si ricorda che la proposta di modifica è stata esaminata dalla Commissione 13a (Territorio, ambiente, beni ambientali) del Senato della Repubblica che il 14 ottobre 2015 ha adottato una Risoluzione ([DOC XVIII n. 98](#)) esprimendosi in senso favorevole e proponendo alcune integrazioni (inclusione in via transitoria degli interventi concernenti la produzione di calore da fonti di energia rinnovabile o da calore di scarto ai fini dei certificati bianchi, valutazione di disincentivi o forme di tassazione per le attività che emettono gas a effetto serra).

Parallelamente, le Commissioni riunite VIII (Ambiente) e X (Attività produttive) della Camera hanno avviato l'esame della proposta di direttiva, la cui conclusione dovrebbe avvenire entro la fine di gennaio 2016.

Per quanto concerne la proposta relativa alla ripartizione degli sforzi nei **settori non coperti dal sistema scambio quote di emissione (ETS)** annunciata dalla Commissione europea, il Governo, che ha già partecipato alla [consultazione pubblica preparatoria](#) e alla [consultazione relativa all'inclusione del settore LULUCF](#) all'interno del quadro per il clima 2030, mira ad una ripartizione che garantisca la massima equità degli sforzi tra gli Stati membri, la flessibilità tra i settori coinvolti e la semplicità nel sistema di *reporting*.

Sempre nell'ambito delle azioni per il clima, il Governo continuerà ad occuparsi della proposta di modifica delle norme in materia di **emissioni inquinanti dei veicoli**<sup>29</sup>, sostenendo l'opportunità di valutare con attenzione se concedere o meno alla Commissione europea la facoltà di adottare atti delegati su materie sensibili, quali ad esempio l'adozione di nuovi limiti.

Si ricorda che su questa proposta si è espressa la Commissione 13a del Senato della Repubblica, adottando una Risoluzione ([DOC XVIII n. 56](#)) alla quale la Commissione europea ha risposto con [lettera](#) del 25 giugno 2014.

Infine, il Governo sarà impegnato nella definizione e nell'adozione di strumenti attuativi dell'emendamento di Doha al Protocollo di Kyoto, riguardante obiettivi vincolanti di riduzione di gas a effetto serra per il periodo 2013-2020.

---

<sup>29</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (CE) n. 715/2007 e (CE) n. 595/2009 per quanto riguarda la riduzione delle emissioni inquinanti dei veicoli stradali [COM\(2014\)0012](#).



## **UN MERCATO INTERNO PIÙ PROFONDO E PIÙ EQUO CON UNA BASE INDUSTRIALE PIÙ SOLIDA**

Nel programma di lavoro per il 2016 la Commissione europea affronta i seguenti aspetti del mercato unico:

- 1) una strategia generale;
- 2) Unione dei mercati dei capitali;
- 3) libera circolazione dei lavoratori;
- 4) potenziamento di alcuni settori strategici;
- 5) fiscalità.

### **Strategia per il mercato unico**

La Commissione ribadisce l'importanza di consolidare i punti di forza del mercato unico, permettendo a quest'ultimo di liberare appieno il proprio potenziale. A questo fine preannuncia la realizzazione di misure concrete.

Si ricorda che la Commissione europea ha adottato, il 28 ottobre scorso, la **Comunicazione "Migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per i cittadini e per le imprese"** ([COM\(2015\)550](#)), nella quale vengono individuate le azioni specifiche da adottare tra il 2016 ed il 2017. Si prevede, entro la fine del 2017, di effettuare un riesame dei progressi compiuti, valutando l'eventuale revisione della strategia. In particolare, la comunicazione riconosce la necessità di giungere alla creazione di un reale mercato unico dei beni e dei servizi, che ancora oggi, nonostante i progressi compiuti, presenta troppi ostacoli e restrizioni, in particolare per quanto riguarda i servizi. Secondo le stime della Commissione, una **migliore applicazione della direttiva sui servizi** potrebbe determinare un **aumento dell'1,8% del PIL dell'Unione**.

L'Allegato I specifica che il *follow-up* della strategia si tradurrà in iniziative sia legislative che non legislative. Verranno elaborati, tra l'altro, orientamenti sul modo in cui il diritto dell'UE si applica ai modelli aziendali dell'**economia collaborativa**; azioni per favorire la crescita delle **PMI** e delle **start-up**; una regolamentazione delle professioni; la definizione di un nuovo approccio al **fallimento delle imprese e all'insolvenza**; l'agevolazione della prestazione transfrontaliera di servizi; azioni di standardizzazione.

In particolare, per quanto riguarda l'**economia collaborativa**, secondo le stime della Commissione, i cinque principali settori dell'economia collaborativa (finanza *peer-to-peer*, *staffing online*,

condivisione e scambio di alloggio, *car sharing* e *streaming di video* e musica) sarebbero potenzialmente **in grado di accrescere gli introiti globali dagli attuali 13 miliardi di euro a 300 miliardi di euro per il 2025.**

L'Allegato I fa altresì riferimento al riesame, in seno al programma REFIT, del quadro per la **tutela dei diritti di proprietà intellettuale**. Dai dati citati dalla Commissione europea nella comunicazione sul mercato unico risulta che: i settori ad alta intensità di proprietà intellettuale rappresentano il **39% del PIL** e il **35% degli occupati** nell'UE. Per quanto riguarda le **PMI**, da un recente studio dell'Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno (OHIM), è emerso che soltanto **il 9% delle PMI nell'UE è proprietaria di diritti di proprietà intellettuale**, ma in media le PMI che dispongono di tali diritti producono il **32% in più di utili** per addetto rispetto a quelle che non ne possiedono.

Si ricorda, infine, l'impegno della Commissione europea a migliorare l'**accesso a determinati beni e servizi per le persone con disabilità**, a cui è stato dato seguito con la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative ai requisiti di accessibilità dei prodotti e dei servizi ([COM\(2015\)615](#)). Nel Programma delle tre Presidenze questa proposta è individuata come prioritaria.

### **Unione dei mercati dei capitali**

Il programma di lavoro specifica che la realizzazione di un **mercato unico dei capitali**, del finanziamento e del risparmio svolgerà un ruolo fondamentale per rimuovere gli ostacoli agli investimenti ed aiutare le imprese a crescere in tutto il mercato unico.

Il 18 febbraio 2015 è stato pubblicato il Libro verde "Costruire un'Unione dei mercati dei capitali" ([COM\(2015\)63](#)), che dettaglia l'impegno a predisporre entro il 2019 gli elementi costitutivi di un'Unione dei mercati dei capitali "ben regolamentata e integrata, comprendente tutti gli Stati membri, affinché tutta l'economia possa beneficiare al massimo dei vantaggi offerti dai mercati di capitali e dagli enti finanziari non bancari".

Il piano d'azione per la creazione dell'**Unione dei mercati dei capitali** è stato presentato dalla Commissione europea il 30

settembre 2015. Si tratta di una **Comunicazione** ([COM\(2015\) 468](#)), accompagnata da **due proposte di regolamento**: una sui requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento ([COM\(2015\) 473](#)), l'altra che stabilisce norme comuni sulla cartolarizzazione ([COM\(2015\) 472](#)).

Nella comunicazione vengono definite, scadenziandole secondo un calendario che si snoda tra il quarto trimestre 2015 e il 2018, le azioni prioritarie necessarie per incoraggiare gli investimenti e per stabilire un più stretto collegamento tra risparmio e crescita. Le finalità perseguite sono il finanziamento dell'innovazione, delle *start-up* e delle società non quotate; la semplificazione dell'accesso e della raccolta di capitali da parte delle imprese sui mercati di capitali aperti al pubblico; l'investimento a lungo termine con investimenti infrastrutturali sostenibili; la promozione degli investimenti istituzionali e al dettaglio; la mobilitazione della capacità bancaria per sostenere l'economia nel suo complesso; la facilitazione degli investimenti transfrontalieri.

Le due proposte di regolamento mirano a costruire un mercato delle cartolarizzazioni semplici, trasparenti e standardizzate (STS) al fine di evitare il ripetersi delle pratiche distorte emerse nel corso della recente crisi finanziaria.

La Commissione europea sottolinea l'importanza che i co-legislatori dell'Unione trovino celermente un accordo in particolar modo sulla proposta relativa alla cartolarizzazione.

Dopo l'elaborazione di una serie di compromessi della Presidenza - l'ultimo dei quali datato 30 novembre 2015, cfr. documento del Consiglio [14537/15](#) - in data 7 dicembre 2015 è stato elaborato un testo di [orientamento generale](#), che dovrebbe costituire la base di negoziazione durante la **Presidenza olandese**. Quest'ultima, nel proprio programma, non esclude di essere in grado di concludere l'esame di entrambi i documenti, considerati prioritari anche dal **Programma del trio di Presidenza**.

Il programma di lavoro della Commissione preannunciava anche la presentazione di una proposta di riesame della direttiva prospetto<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Si ricorda che i prospetti sono documenti obbligatori per legge, che contengono tutte le informazioni su una determinata società. Sulla base di tali informazioni gli investitori possono decidere se investire nelle diverse tipologie di titoli emessi dalla società medesima.

Prospetto

La [Direttiva 2003/71/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, relativa al prospetto da pubblicare per l'offerta pubblica o l'ammissione alla negoziazione di strumenti finanziari e che modifica la direttiva 2001/34/CE intendeva migliorare la qualità delle informazioni fornite da parte delle aziende desiderose di attirare investitori esterni per raccogliere capitali con cui finanziare la loro crescita. Essa intendeva altresì garantire l'adozione di *standard* informativi adeguati ed equivalenti in tutti i paesi dell'UE.

La relativa proposta è stata adottata dalla Commissione europea il 30 novembre 2015 ([COM\(2015\)583](#), proposta di regolamento relativa al prospetto da pubblicare per l'offerta al pubblico o l'ammissione alla negoziazione di titoli). Essa persegue la finalità di ridurre gli oneri amministrativi per le società che redigono un prospetto (in particolare le PMI), facendo di quest'ultimo uno strumento di informazione ancora più prezioso per i potenziali investitori.

Venture  
capital

Il programma di lavoro della Commissione europea prevede la revisione dei regolamenti relativi ai fondi europei per il **venture capital** (EuVECA) e ai fondi europei per l'imprenditoria sociale (EuSEF). Si perseguirà l'obiettivo di migliorare il ricorso a questi fondi nel quadro dell'Unione dei mercati dei capitali<sup>31</sup> senza ridurre il livello di protezione degli investitori.

Gli EuVECA (Fondi europei di venture capital) sono stati istituiti per il finanziamento delle imprese molto piccole, nelle fasi iniziali della propria esistenza societaria e che mostrano forti potenzialità di crescita ed espansione (*start-up*). Sulla proposta iniziale della Commissione europea la 14<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato della Repubblica ha approvato una risoluzione il 16 maggio 2012 ([Doc XVIII-bis n. 67](#)) ed una [scheda di valutazione](#) è stata curata dall'Ufficio rapporti con le istituzioni dell'Unione europea del Senato della Repubblica. La Commissione europea ha inviato una [risposta](#) il 20 dicembre 2012.

Gli EuSEF (Fondi europei per l'imprenditoria sociale) sono stati istituiti per il finanziamento delle imprese specializzate nel sociale.

---

<sup>31</sup> Lo stesso programma della Commissione riporta che, per quanto i fondi di investimento esistano dal 2013, finora ne è stato creato solo un numero limitato.

## **Potenziamento di alcuni settori strategici**

La Commissione dichiara l'intenzione di concentrarsi in particolare su alcuni settori, in virtù del loro potenziale di crescita o perché affrontano sfide specifiche:

- 1) il settore spaziale;
- 2) la difesa, con l'elaborazione di un piano d'azione che permetta al settore di far fronte alle esigenze future in materia di sicurezza;
- 3) l'aeronautica. Per dettagli si rinvia al capitolo "Ulteriori attività e priorità del Governo";
- 4) il settore agricolo, con particolare riferimento al funzionamento del mercato del latte.

## **Fiscalità**

La Commissione preannuncia la presentazione di un piano d'azione sull'**IVA** che dovrebbe illustrare le prossime tappe per l'introduzione di un regime "definitivo, efficiente e a prova di frode". L'Allegato I specifica che tale piano comprenderà tre iniziative REFIT: una sulle aliquote, una relativa al commercio elettronico nell'ambito della strategia per il mercato unico digitale (per maggiori dettagli, si veda il capitolo 2) ed una comunicazione sul regime IVA definitivo.

Al contempo, si preannuncia il ritiro di una serie di iniziative pendenti che hanno fatto scarsi progressi, tra le quali quella in materia di dichiarazione IVA *standard*.

Si ricorda che in materia di **evasione ed elusione fiscale** la Commissione europea ha elaborato un **piano di azione** nel giugno 2015 con la Comunicazione "Un regime equo ed efficace per l'imposta societaria nell'Unione europea: i 5 settori principali d'intervento" ([COM\(2015\)302](#)). In questo testo venivano individuati obiettivi a brevissimo, medio e lungo termine per coordinare i regimi fiscali degli Stati membri ai fini di una più efficiente lotta contro la pianificazione fiscale aggressiva. In particolare, a breve termine si ipotizzava la discussione di questioni connesse all'erosione della base imponibile e al trasferimento degli utili, affrontando la questione della tassazione effettiva degli utili nel mercato unico. A medio - lungo termine, si poneva l'obiettivo della revisione della proposta sulla base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (CCCTB).

Contrasto  
all'evasione

In tema di **base imponibile consolidata** la Commissione europea **annuncia il ritiro della proposta del 2011** ([COM\(2011\)121](#)), in cui si ipotizzava l'introduzione di una CCTB facoltativa. La Commissione intende, invece, lavorare nella direzione di una CCCTB obbligatoria, almeno per le multinazionali.

In tema di fiscalità l'Allegato II prevede iniziative REFIT in materia di:

- 1) accisa applicata al tabacco;
- 2) *follow-up* della relazione sulla revisione della legislazione finanziaria. Si sta cercando di individuare eventuali incoerenze, incongruenze o lacune nelle norme finanziarie, oneri normativi inutili o fattori che influiscano negativamente su investimenti e sulla crescita a lungo termine.

L'allegato III individua, tra le proposte in sospeso da considerarsi prioritarie, la cooperazione rafforzata tra Belgio, Germania, Estonia, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Austria, Portogallo, Slovenia e Slovacchia sull'imposta sulle transazioni finanziarie ([COM\(2013\)71](#)). Secondo la relazione programmatica 2016, una bozza di modifica del testo originario della Commissione potrebbe essere presentata in Consiglio entro la fine del 2016.

### **Programma del trio di Presidenza**

In tema di **Unione dei mercati dei capitali**, sono enucleate in particolare le proposte relative alla cartolarizzazione, alla direttiva sul prospetto e, in generale, il piano d'azione relativo all'Unione dei mercati dei capitali, compresa una riduzione dei requisiti patrimoniali per gli investimenti infrastrutturali.

Circa il **potenziamento di settori strategici**, vengono indicati come prioritari la nuova strategia in materia di aviazione, un piano d'azione sull'industria europea della difesa, il *follow-up* dell'imminente strategia spaziale per l'Europa e l'ulteriore sviluppo delle relazioni dell'UE con l'Agenzia spaziale europea.

A tal riguardo si segnala che la **Presidenza olandese**, nel proprio programma, si dichiara favorevole al rafforzamento del mercato e dell'industria europea della difesa in quanto un mercato della difesa trasparente, aperto e funzionante - a cui abbiano accesso le PMI oltre ai maggiori attori - è ritenuto un prerequisito vitale per una politica di sicurezza e di difesa comune più forte. La Presidenza olandese dichiara inoltre il proprio impegno a favore della strategia spaziale dell'Europa,

preannunciando l'inserimento di tale argomento all'ordine del giorno del Consiglio assieme al pacchetto sull'aeronautica.

La **Presidenza olandese** considera prioritarie le iniziative di contrasto all'elusione ed all'evasione fiscale, comprese quelle destinate ad introdurre una maggiore trasparenza. Avvierà la discussione del piano di azione sull'IVA qualora i tempi di presentazione del documento lo consentiranno; farà avanzare la discussione sul regime impositivo dei pagamenti di interessi e royalties transfrontalieri.

Altre priorità della Presidenza in corso sono: la creazione di condizioni eque nei settori dell'occupazione, della politica sociale, della salute e della tutela dei consumatori, con specifico riferimento al pacchetto sulla libera circolazione dei lavoratori; il commercio elettronico transfrontaliero; la modernizzazione del diritto d'autore; la revisione del quadro normativo delle telecomunicazioni; l'incoraggiamento del flusso libero dei dati.

### **La relazione programmatica del Governo**

In tema di **servizi**, la Relazione programmatica riferisce la volontà di portare avanti azioni di miglioramento e rafforzamento per la piena attuazione e corretta applicazione della [direttiva 2006/123/CE](#)<sup>32</sup> (cd. "direttiva servizi"), tra l'altro mediante il potenziamento del portale [www.impresainungiorno.gov.it](http://www.impresainungiorno.gov.it) e dei singoli [Sportelli unici per le attività produttive](#).

La [direttiva 2006/123/CE](#) mira a rimuovere gli ostacoli agli scambi di servizi mediante la semplificazione delle procedure amministrative per i prestatori, il miglioramento dei diritti dei consumatori e delle imprese beneficiarie e la promozione della cooperazione tra i paesi dell'UE. Copre un'ampia gamma di servizi, restandone esclusi servizi finanziari, alcuni servizi di comunicazione elettronica, le agenzie di lavoro interinale, i servizi privati di sicurezza e il gioco d'azzardo. La direttiva permette alle imprese, a determinate condizioni, di stabilirsi in paesi dell'UE diversi da quello di appartenenza. In merito ai **servizi professionali**, gli impegni del Governo sono legati all'entrata in vigore, il 18 gennaio 2016, della [direttiva 2013/55/UE](#)<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno.

<sup>33</sup> Direttiva 2013/55/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013 recante modifica della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e del regolamento (UE) n.

La direttiva 2013/55/CE prevede un riconoscimento automatico per un numero limitato di professioni sulla base di requisiti minimi di formazione armonizzati (professioni settoriali), un sistema generale di riconoscimento dei titoli legati alla formazione e un riconoscimento automatico dell'esperienza professionale.

Oltre a supervisionare le procedura di rilascio della neo-istituita tessera professionale europea per farmacisti, fisioterapisti, guide alpine, agenti immobiliari e veterinari, è prevista la partecipazione ai tavoli negoziali per l'approvazione di una serie di atti delegati. Dovranno, ancora, essere gestiti i messaggi di allerta con cui segnalare alla Commissione ed agli altri Stati membri (o con cui ricevere da essi segnalazioni relative a) professionisti sanitari o dell'istruzione a cui venga impedito di esercitare, anche temporaneamente, la propria professione sulla base di sanzioni penali o disciplinari.

In tema di **proprietà intellettuale**, si afferma la necessità di un miglioramento del sistema di concessione dei diritti. Questo, pur basato sulle diversità nazionali, deve tuttavia restare fondato sul consenso dei titolari.

Con specifico riferimento alla **proprietà industriale**, il Governo ricorda:

- l'imminente entrata in vigore del cosiddetto "pacchetto marchi" ([direttiva 2015/2436/UE](#)<sup>34</sup> e [regolamento 2015/2424/UE](#)<sup>35</sup>). Oltre a rendere più accessibile, efficiente e meno oneroso per le imprese il deposito di marchi industriali, il pacchetto istituisce l'Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (Euipo);

---

1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno («regolamento IMI»).

<sup>34</sup> Direttiva (UE) 2015/2436 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2015 sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di marchi d'impresa

<sup>35</sup> Regolamento (UE) 2015/2424 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2015 recante modifica del regolamento (CE) n. 207/2009 del Consiglio sul marchio comunitario, che modifica il regolamento (CE) n. 2868/95 della Commissione, recante modalità di esecuzione del regolamento (CE) n. 40/94 del Consiglio sul marchio comunitario, e che abroga il regolamento (CE) n. 2869/95 della Commissione relativo alle tasse da pagare all'Ufficio per l'armonizzazione del mercato interno (marchi, disegni e modelli)

- la fase avanzata dei lavori sulla proposta di direttiva sulla protezione del *know-how* riservato e delle informazioni commerciali riservate (segreti commerciali) contro l'acquisizione, l'utilizzo e la divulgazione illeciti ([COM\(2013\)813](#)), mirante ad instaurare un sistema di protezione dei segreti commerciali solido, equilibrato ed armonizzato, che tuteli soprattutto le piccole e medie imprese. La data indicativa per l'esame nella Plenaria del Parlamento europeo è fissata all'8 marzo 2016;
- la possibile entrata in vigore dell'[accordo sul Tribunale unificato dei brevetti](#). La sottoposizione al Parlamento del relativo disegno di legge di ratifica dovrebbe essere imminente.

Nel 2016 saranno avviate le misure necessarie all'attuazione della strategia di riforma degli **appalti pubblici**, approvata nel 2014 dai legislatori europei<sup>36</sup>. L'importanza di questo settore è accentuata dal fatto che il rispetto delle regole sugli appalti costituisce una delle condizionalità generali *ex ante* per l'utilizzo dei fondi strutturali ed è un elemento fondamentale dell'Accordo di partenariato sui Fondi Strutturali di investimento europei per il periodo 2014-2020. Una legge delega per l'attuazione della strategia di riforma è stata approvata il 14 gennaio 2016 presso le due Camere del Parlamento ([A.S. 1678 e 1678-B, A.C. 3194](#), testo in attesa di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale). Vi si delega il Governo, oltre ad attuare le nuove direttive, anche ad adottare un decreto legislativo per il riordino complessivo della materia nella forma di un nuovo "codice dei contratti e delle concessioni".

In tema di **diritto societario** la Relazione puntualizza la posizione italiana rispetto ad alcuni dei *dossier* legislativi che saranno nei prossimi mesi all'esame del Consiglio:

---

<sup>36</sup> [Direttiva 2014/23/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, [direttiva 2014/24/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE e [direttiva 2014/25/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE.

- proposta di direttiva sui diritti degli azionisti ([COM\(2014\)213](#)). L'Italia ha una posizione favorevole, anche nella prospettiva di migliorare la trasparenza fiscale delle imprese in Europa;
- proposta sulla società a responsabilità limitata unipersonale ([COM\(2014\)212](#)), ritenuta valida per il proprio potenziale di semplificazione in quanto consentirebbe di ricorrere ad una forma di società di diritto nazionale ma disciplinata da norme identiche in tutti gli stati membri.

La relazione programmatica riferisce anche in tema di **mutuo riconoscimento**<sup>37</sup> in vista della possibile revisione del regolamento ([CE](#)) [764/2008](#)<sup>38</sup>. Una delle ipotesi avanzate è quella di far confluire il mutuo riconoscimento nel settore delle merci nel **sistema IMI** (Internal Market Information).

Il cd. "[sistema IMI](#)" è uno strumento elettronico concepito per migliorare la comunicazione e la collaborazione tra le amministrazioni degli Stati membri nell'applicazione della legislazione del mercato interno.

Analogo rafforzamento è previsto - come emerge dalla relazione programmatica - per gli strumenti di risoluzione delle controversie ed in particolar modo per la [rete Solvit](#), il canale più informale per risolvere le problematiche transfrontaliere dei cittadini ed imprese causate dalla non corretta applicazione del diritto dell'UE da parte delle pubbliche amministrazioni. Al livello italiano il Dipartimento delle politiche europee prevede un'ulteriore promozione di Solvit ed un *follow up* dei casi, ricorrenti e strutturali, non risolti nella tempistica di 70 giorni prevista dalla Commissione europea.

Nel capitolo della Relazione programmatica 2016 dedicato alla politica di sicurezza e di **difesa** comune il Governo dichiara la

---

<sup>37</sup> Il mutuo riconoscimento è un principio cardine del mercato interno, in base al quale un prodotto legalmente fabbricato e commercializzato in uno Stato Membro può liberamente circolare negli altri Stati dell'UE. Del resto, l'art. 34 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea è chiaro nello stabilire che "sono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente".

<sup>38</sup> Regolamento (CE) n. 764/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 luglio 2008 che stabilisce procedure relative all'applicazione di determinate regole tecniche nazionali a prodotti legalmente commercializzati in un altro Stato membro e che abroga la decisione n. 3052/95/CE. Questo testo legislativo ha stabilito alcune procedure destinate a inquadrare il controllo, da parte delle autorità degli Stati membri, della conformità alle regole tecniche nazionali dei prodotti che non sono oggetto di misure di armonizzazione comunitarie.

propria intenzione di adoperarsi per superare "i particolarismi di carattere industriale per valorizzare e preservare l'eccellenza tecnologica europea, garantendo un bilanciato ritorno a livello nazionale, anche incoraggiando iniziative che rendano più integrata, sostenibile, innovativa e competitiva la base industriale e tecnologica della difesa europea, attraverso forme innovative di accesso al credito e agli investimenti".

Nel **settore aerospaziale** si intende promuovere la crescita di competenze sia di base che tecnologiche e sperimentali, anche attraverso una forte collaborazione con gli organismi internazionali, quali l'Agenzia Spaziale Europea. L'Italia continuerà ad assicurare la propria partecipazione ai programmi a bandiera UE nel settore aerospaziale, quali il programma di navigazione satellitare Galileo e quello di osservazione della terra Copernicus.

In materia di **fiscalità**, essendo scaduta nel dicembre 2015 la proroga dell'aliquota ordinaria IVA al 15 per cento, il Governo ipotizza la presentazione di **proposte di modifica della direttiva IVA in tema di aliquote normali e ridotte**. Segnala inoltre che i lavori della Conferenza delle Parti (COP 21) della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici tenutasi a Parigi tra il 30 novembre e l'11 dicembre 2015 possano essere propedeutici alla definizione di possibili strategie in merito alla fiscalità delle emissioni di carbonio e, quindi, dei prodotti energetici.



## UN'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA PIÙ PROFONDA E PIÙ EQUA

Nel programma di lavoro la Commissione europea sottolinea che ha già presentato una serie di **misure attuative della [relazione dei cinque presidenti](#)** sul tema "Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa".

La relazione dei 5 presidenti sul futuro dell'UEM

La relazione, elaborata dal Presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker, in stretta collaborazione con il Presidente del Consiglio europeo, Donald Tusk, il Presidente dell'Eurogruppo, Jeroen Dijsselbloem, il Presidente della Banca centrale europea, Mario Draghi, e il Presidente del Parlamento europeo, Martin Schulz, delinea le prospettive di ulteriore integrazione per l'eurozona.

In particolare, tali misure comprendono:

- una **[proposta di raccomandazione](#)** (COM(2015)601) per la creazione di **comitati nazionali per la competitività**, incaricati di valutare i progressi di ciascuno Stato membro nell'attuazione delle riforme strutturali, nonché di contribuire agli attuali processi di **determinazione salariale a livello nazionale**.

Le misure attuative della relazione

Nella **relazione programmatica** il Governo esprime **perplessità sull'opportunità di istituire dei nuovi soggetti**, che potrebbero creare appesantimenti procedurali e inutili duplicazioni, sollecitando, pertanto, un maggior approfondimento della questione nelle varie formazioni consiliari dell'UE, a cominciare dai Consigli ECOFIN e Competitività;

- una decisione ([decisione \(UE\) 2015/1937](#)) che prevede l'istituzione di un **comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche** (*Fiscal Board*) - formato da cinque esperti nominati dalla stessa Commissione europea - con il compito di coadiuvare la Commissione nel monitoraggio dell'attuazione del Patto di stabilità e crescita.

Nella **relazione programmatica**, il Governo sottolinea che il *Fiscal Board* potrebbe favorire un approccio più avanzato al tema della politica di bilancio europea, che non si limiti all'esame delle singole politiche nazionali ma che consenta di sviluppare un approccio economico comune all'intera area euro;

- una [proposta di decisione](#) per l'introduzione di una **rappresentanza unificata della zona euro** nelle istituzioni finanziarie internazionali, in particolare nel **Fondo monetario internazionale (FMI)** (COM(2015)603).

La Commissione propone un modello secondo cui gli Stati membri resterebbero membri del FMI a livello individuale, continuando dunque a poter beneficiare dei prestiti del FMI. Tuttavia, gradualmente verrebbe introdotta, entro il 2025, una **rappresentanza unificata** per la zona euro, affidandola al **Presidente dell'Eurogruppo**. Nella fase intermedia, la zona euro otterrebbe lo status di osservatore e verrebbe rappresentata dal rappresentante di uno Stato membro della zona euro già membro del Consiglio di amministrazione del FMI, in associazione con la Commissione e la Banca centrale europea.

- una [proposta di regolamento](#) relativo a un **sistema europeo di garanzia sui depositi** bancari fino a 100mila euro, nell'ambito dell'**Unione bancaria** (COM(2015)586).

In base alla proposta, il sistema europeo di assicurazione dei depositi (EDIS) avrebbe le seguenti caratteristiche:

- i depositanti continuerebbero a godere dello stesso livello di protezione (100mila euro) garantito dai vigenti sistemi nazionali di garanzia (armonizzati dalla [direttiva 2014/49/UE](#));
- sarebbe sostanzialmente neutrale in termini di costi per il settore bancario; i contributi delle banche all'EDIS potranno essere dedotti dai loro contributi ai sistemi nazionali di garanzia dei depositi;
- sarebbe ponderato per il rischio (le banche che detengono attività ad elevato rischio verserebbero contributi più elevati);
- sarebbe obbligatorio per gli Stati membri della zona euro le cui banche sono attualmente coperte dal meccanismo di vigilanza unico, ma aperto agli altri Stati membri che desiderano aderire all'Unione bancaria.

Gli aspetti giuridici, economici e politici delle **misure più a lungo termine** della relazione dei cinque presidenti (cd "fase 2", che include: istituzione di una "Tesoreria europea"; integrazione del **Trattato relativo al fondo salva-Stati** - *European stability mechanism*, ESM - nella cornice giuridica dell'UE; istituzione di

sistema di **stabilizzatori comuni per reagire agli shock**, cui potranno accedere i Paesi che avranno fatto le riforme; misure per rendere **più vincolante il processo di convergenza**, concordando una serie di standard a livello europeo che ogni Governo dovrà raggiungere in ambito di mercato del lavoro, competitività, contesto imprenditoriale, pubblica amministrazione e politica tributaria) saranno oggetto di una **valutazione più approfondita** al più tardi **entro la fine del 2017**. In particolare, la Commissione, **entro la metà 2016, costituirà un gruppo di esperti** allo scopo di esplorare preventivamente le condizioni giuridiche, politiche ed economiche necessarie a realizzare queste misure a lungo termine, e nella primavera 2017 sarà quindi presentato un **libro bianco**.

In materia di lavoro, il **governo segnala** che sarà **necessario valutare** le proposte della Commissione europea circa la convergenza in tema di occupazione e prestazioni sociali, che potrebbero sostanzinarsi nella **proposta di modifica** della [Direttiva 2003/88/CE](#) concernente taluni **aspetti organizzativi dell'orario di lavoro**.

### **Programma del trio di Presidenza**

In via generale, il programma del trio di Presidenza considera prioritario il **completamento dell'architettura dell'UEM**: a tal fine, le Presidenze si impegneranno attivamente nel processo di consultazione che precederà il Libro bianco della Commissione sulle proposte della fase 2.

Più specificamente, le priorità del programma del trio in materia economico-finanziaria comprendono:

- la [proposta di direttiva](#) sugli **enti pensionistici** aziendali o professionali - EPAP (COM(2014)167)<sup>39</sup>.

La proposta mira a: rimuovere le barriere prudenziali che ancora ostacolano l'attività transfrontaliera degli EPAP; offrire informazioni chiare e pertinenti agli aderenti e ai beneficiari; garantire che le autorità di vigilanza abbiano gli strumenti necessari per controllare efficacemente gli EPAP.

*La proposta, che segue la procedura legislativa ordinaria (già procedura di codecisione), dovrebbe essere esaminata dal Parlamento europeo nella seduta dell'8 marzo 2016;*

---

<sup>39</sup> Sulla proposta si è pronunciata in senso favorevole la Commissione 11<sup>a</sup> del Senato (v. [Doc. XVIII n. 64](#)).

- la [proposta di regolamento](#) sui **fondi comuni monetari** (COM(2013)615)<sup>40</sup>.

I fondi comuni monetari (FCM) sono un'importante fonte di finanziamenti a breve termine per gli enti finanziari, le società e le amministrazioni pubbliche: in Europa detengono circa il 22% dei titoli di debito a breve termine emessi da amministrazioni o società e il 38% di quelli emessi dal settore bancario. La proposta introduce norme comuni per aumentare la liquidità degli FCM al fine di garantire che gli FCM investano in attività diversificate e di elevata qualità, in particolare sotto il profilo dell'affidabilità creditizia.

*La proposta, che segue la procedura legislativa ordinaria, è ancora all'esame del Consiglio dell'UE e del Parlamento europeo;*

- la [proposta di regolamento](#) sulla **riforma strutturale del settore bancario** (COM(2014)43).

La proposta mira alla separazione delle attività finanziarie più rischiose delle banche da quelle di intermediazione tradizionale. In particolare, la disciplina proposta prevede: il divieto di negoziazione per conto proprio in strumenti finanziari e in merci, al solo scopo di ottenere un utile per la banca; il potere dell'autorità di vigilanza, e addirittura l'obbligo in determinate circostanze, d'imporre il trasferimento di attività di negoziazione ad alto rischio a entità giuridiche di negoziazione distinte all'interno del gruppo bancario.

*La proposta, che segue la procedura legislativa ordinaria, è ancora all'esame del Consiglio dell'UE e del Parlamento europeo;*

- l'attuazione del **meccanismo di risoluzione unico delle crisi bancarie**, entrato in vigore con l'approvazione del [regolamento \(UE\) n. 806/2014](#).

Tale meccanismo, al fine di limitare l'impatto sui bilanci pubblici degli interventi di salvataggio delle banche in crisi (cd. **bail-out**), introduce il principio per cui la ricapitalizzazione degli istituti di credito è affidata in primo luogo ad azionisti, obbligazionisti e creditori delle banche stesse (cd. **bail-in**);

- proposta legislativa sulla **risoluzione delle controparti centrali** (non ancora presentata dalla Commissione europea);

---

<sup>40</sup> Sulla proposta si è pronunciata la Commissione 6<sup>a</sup> del Senato (si veda il [documento XVIII n. 34](#)).

- la citata **proposta di regolamento** che istituisce il sistema europeo di garanzia dei depositi bancari fino a 100mila euro (COM(2015)586).

*La proposta segue la procedura legislativa ordinaria;*

- il **Piano d'azione** relativo all'**Unione dei mercati dei capitali** (COM(2015)468).

Il Piano d'azione individua una serie di misure per rafforzare i mercati dei capitali nell'UE, al fine di garantire nuove fonti di finanziamento alle imprese e ampliare le possibilità di scelta dei risparmiatori;

- la **proposta di direttiva** sulla **cartolarizzazione** (COM(2015)472).

La proposta, che si inserisce nel piano d'azione per l'Unione dei mercati dei capitali, mira alla creazione di un **mercato unico delle cartolarizzazioni** mediante una definizione univoca di cartolarizzazione di alta qualità, accompagnata da metodi di monitoraggio, misurazione e gestione dei rischi.

*La proposta segue la procedura legislativa ordinaria;*

- la **proposta di modifica della direttiva** relativa al **prospetto** da pubblicare per l'offerta al pubblico o l'ammissione alla negoziazione di titoli (COM(2015)583).

La proposta mira ad allineare la disciplina sul prospetto alle altre norme di informativa dell'UE (ad esempio la direttiva sulla trasparenza nel mercato dei valori mobiliari e il regolamento relativo alle informazioni chiave per i prodotti d'investimento al dettaglio e assicurativi), sulla base dei principi di trasparenza, semplificazione e riduzione degli oneri e dei costi amministrativi.

*La proposta segue la procedura legislativa ordinaria.*



## UN ACCORDO REALISTICO ED EQUILIBRATO DI LIBERO SCAMBIO CON GLI STATI UNITI

Altra priorità della Commissione europea per il 2016 è il **Partenariato transatlantico per il commercio e gli investimenti (TTIP)**, l'accordo commerciale tra Unione europea e Stati Uniti che prevede la creazione di una zona di libero scambio tra le due parti, l'abbattimento dei dazi doganali, la rimozione del maggior numero di ostacoli, tariffari e non tariffari agli scambi e agli investimenti, generando nuove opportunità economiche in termini di creazione di posti di lavoro e di crescita mediante un maggiore accesso al mercato e una migliore compatibilità normativa. La Commissione europea conduce i negoziati con gli Stati Uniti sulla base del mandato conferitole dal Consiglio nel giugno 2013. Si ricorda che ad oggi sono stati svolti undici round negoziali, l'ultimo dei quali ha avuto luogo a Miami dal 19 al 23 ottobre scorsi. Il prossimo round è previsto per febbraio 2016<sup>41</sup>.

Il negoziato  
TTIP

Si ricorda che i prossimi round negoziali dovranno affrontare alcuni temi sensibili attualmente in sospeso, quali la risoluzione delle controversie tra investitore e Stato nell'ambito del capitolo relativo alla protezione degli investimenti, le indicazioni geografiche, gli appalti pubblici, l'energia e le materie prime. Un altro elemento sensibile è la trasparenza stessa dei negoziati, sulla quale è attualmente in corso una riflessione tra UE e Stati Uniti. Al riguardo si segnala che la Commissione europea ha recentemente reso nota l'intenzione di **consentire l'accesso ai documenti negoziali ai parlamentari nazionali** (in merito si veda *infra* il paragrafo "Relazione programmatica 2016 del Governo").

La  
trasparenza  
dei negoziati

Parallelamente alla negoziazione di questo accordo il programma della Commissione europea definisce - ad integrazione del sistema multilaterale di scambi dell'OMC - un'ambiziosa agenda per altri scambi bilaterali, che coinvolge già 27 partner negoziali. Tra essi l'accordo di libero scambio **UE-Giappone** e quello **UE-Cina** sugli investimenti sui quali l'Esecutivo europeo intende intensificare i negoziati. E' inoltre intenzione della Commissione europea chiedere

---

<sup>41</sup> Per maggiori dettagli sullo stato dei negoziati del TTIP, sulla trasparenza dei negoziati, sugli altri accordi commerciali e sulla politica commerciale dell'UE si veda il [dossier](#) predisposto dal Senato della Repubblica e dalla Camera dei deputati in occasione della teleconferenza con la Commissaria europea per il commercio Cecilia Malmström, svoltasi presso il Senato il 26 novembre 2015.

l'autorizzazione a negoziare accordi di libero scambio anche con l'**Australia** e la **Nuova Zelanda**. A ciò si aggiungerà l'avvio di negoziati con le **Filippine** e l'**Indonesia**, una volta che le condizioni lo consentiranno. Sempre nel 2016 la Commissione europea prevede di giungere all'applicazione provvisoria di alcuni nuovi accordi, tra cui quello con il **Canada** - i cui negoziati sono stati conclusi nel settembre 2014 - e con varie regioni dell'**Africa, dei Caraibi e del Pacifico** (ACP)<sup>42</sup> e seguirà da vicino gli accordi conclusi con i paesi del **vicinato orientale**<sup>43</sup>. Infine, avvierà l'aggiornamento di alcuni accordi esistenti, tra cui quello con la **Turchia**, il **Messico** e il **Cile**, alla luce delle nuove realtà economiche<sup>44</sup>.

La Commissione europea procederà inoltre al **follow-up della nuova strategia su commercio e investimenti**<sup>45</sup> varata nell'ottobre 2015, al fine di garantire che le opportunità create dagli accordi commerciali portino risultati concreti, soprattutto per le PMI. Inoltre, porterà avanti i lavori volti a rafforzare la trasparenza dei negoziati commerciali per le parti interessate e per i cittadini.

---

<sup>42</sup> Misure di libero scambio sono contenute negli Accordi di partenariato economico (APE) con i paesi ACP (Africa, Caraibi e Pacifico) che l'UE ha negoziato a livello regionale per aiutare tali paesi ad integrarsi nell'economia mondiale, raggiungere una crescita sostenibile e ridurre la povertà. Sono attualmente in vigore 4 APE, in particolare con i paesi dei Caraibi (14 paesi), con l'Africa orientale (Madagascar, Maurizio, Seychelles e Zimbabwe), con l'Africa centrale (Camerun) e il Pacifico (Papua Nuova Guinea e Figi). Nel 2014 si sono conclusi i negoziati su altri due APE, uno con l'Africa occidentale (16 paesi) e uno con la Comunità di sviluppo dell'Africa australe (SADC) (6 paesi).

<sup>43</sup> Accordi di associazione (comprensivi di accordi di libero scambio globali e approfonditi) sono stati firmati con Moldova, Georgia e Ucraina durante l'estate del 2014. Gli accordi con Moldova e Georgia vengono applicati in via provvisoria dal settembre 2014. L'accordo con l'Ucraina viene applicato in via provvisoria dal novembre 2014, fatta eccezione per l'accordo di libero scambio globale e approfondito, che è applicato in via provvisoria dal 1° gennaio 2016.

<sup>44</sup> L'accordo con la Turchia è entrato in vigore nel 1995, quello con il Messico nel 2000 e quello con il Cile nel 2003.

<sup>45</sup> "Commercio per tutti - Verso una politica commerciale e di investimento più responsabile" ([COM \(2015\)497](#)). Si veda al riguardo il [dossier](#) di cui alla Nota n. 41.

Si ricorda che la strategia su commercio e investimenti si concentra su tre settori:

- **vantaggi commerciali per tutti:** per l'economia UE in generale, per i consumatori, gli imprenditori, le PMI e i paesi più poveri;
- l'impegno di politica commerciale per la **promozione dei valori europei nel mondo;**
- la **trasparenza** e la **responsabilità**, rendendo pubblici documenti commerciali prima segreti, aumentando il dialogo e le consultazioni con il Parlamento europeo, i parlamenti nazionali e la società civile.

### **Programma del trio di Presidenza**

Si ricorda che la **Presidenza olandese** attualmente in carica pone tra le questioni al centro della agenda commerciale europea i negoziati UE sugli accordi di libero scambio e il follow-up della 10a Conferenza ministeriale dell'OMC<sup>46</sup>. Per quanto concerne l'accordo di libero scambio con gli Stati uniti - il TTIP - che il Consiglio europeo mira a concludere in tempi rapidi, la Presidenza olandese si impegnerà a favore di un avanzamento dei lavori tenendo in debito conto il dibattito pubblico in corso all'interno dell'UE. La presidenza olandese ritiene inoltre possibile che durante il proprio semestre sia finalizzato l'accordo di libero scambio UE-Giappone, che siano avviati i negoziati con l'Australia e la Nuova Zelanda e che la Commissione europea presenti la proposta volta a conferire alla Cina lo status di economia di mercato. Per quanto riguarda la 10a Conferenza interministeriale dell'OMC nel corso della Presidenza olandese l'UE cercherà di tradurre in misure specifiche gli accordi raggiunti e intende stimolare il dibattito post-Nairobi sul futuro ruolo dell'OMC nel sistema commerciale multilaterale.

### **La relazione programmatica del Governo**

Una delle priorità del Governo italiano è quella di collaborare all'approfondimento delle **relazioni transatlantiche** e al rafforzamento delle sinergie tra l'**UE, gli Stati Uniti e il Canada**, continuando a svolgere un ruolo propositivo. In tale ottica il

---

<sup>46</sup> La 10a Conferenza interministeriale ha avuto luogo a Nairobi dal 13 al 19 dicembre 2015. Si è conclusa con l'approvazione del "[Nairobi Package](#)" che contiene sei decisioni ministeriali che riguardano i settori dell'agricoltura, del cotone e i paesi meno sviluppati.

Governo continuerà a sostenere i negoziati sul **Partenariato transatlantico per il commercio e gli investimenti (TTIP)**, la cui conclusione è considerata un paradigma per la *governance* della globalizzazione. Il Governo punterà ad un accordo ambizioso e bilanciato, basato sui principi di reciprocità e onnicomprensività in grado di garantire gli interessi e le priorità nazionali e di offrire opportunità in termini di crescita economica, occupazione e mobilità.

Si ricorda che il **Governo italiano** si è impegnato, durante il proprio **semestre di Presidenza del Consiglio dell'UE**, a sostenere lo sviluppo delle relazioni UE-USA e il mantenimento di contatti ad alto livello su tutte le principali questioni politiche e regionali, con una particolare attenzione ai progressi significativi che devono essere compiuti nei negoziati TTIP.

Come dichiarato in più occasioni dal **Presidente del Consiglio, Matteo Renzi**, l'accordo ha "**l'appoggio totale e incondizionato del governo**" italiano, che sperava in una sua conclusione entro la fine del 2015.

Rispondendo ad una [interrogazione](#) del deputato Gallinella, nel corso della seduta del 30 aprile 2014, il **Ministro per lo sviluppo economico, Federica Guidi**, ha dichiarato che l'Italia ha effettuato un'attenta valutazione di impatto sulle risultanze economiche per il paese, da cui risulta che saremo tra i paesi con i maggiori effetti positivi dal buon esito del negoziato: ciò avverrebbe per i principali settori di specializzazione del nostro paese nel commercio mondiale, quali, ad esempio, la meccanica, il sistema moda, l'agroalimentare, le bevande e anche per l'industria dei mezzi di trasporto.

Si ricorda che la 14<sup>a</sup> Commissione (Politiche dell'Unione europea) del **Senato della Repubblica** ha avviato, lo scorso 3 giugno, la trattazione di un affare assegnato sull'attuazione delle iniziative della Commissione europea connesse agli aspetti istituzionali della strategia commerciale dell'Unione europea ([atto n. 440](#)), nell'ambito del quale sono attualmente in corso una serie di audizioni informali sul TTIP. Tra le altre attività svolte dal Senato si vedano l'interrogazione a risposta scritta n. [4-0210920](#), presentata il 23 aprile 2014 (che riguardava, tra l'altro, la questione del rilancio dell'imprenditoria in Italia e del *Made in Italy* e il meccanismo ISDS), nonché la mozione [1-00363](#) volta alla tutela del settore agroalimentare italiano e al mantenimento del principio di precauzione e degli standard qualitativi e di sicurezza dei prodotti immessi nei mercati europei.

Per quanto riguarda la **Camera dei deputati**, il 17 novembre 2014 sono state approvate [alcune mozioni](#) concernenti il TTIP, nelle quali si richiede tra l'altro al Governo di: tenere **costantemente informato il**

**Parlamento** sull'andamento dei negoziati e **favorire la partecipazione della società civile**; tutelare i prodotti italiani agroalimentari di qualità; vigilare su un **approccio equilibrato ai meccanismi arbitrari** (ISDS); prevedere **meccanismi di tutela e salvaguardia per il sistema delle piccole e medie imprese**.

Si ricorda inoltre che nella risoluzione Rosato ed altri ([n. 6-00155](#)), approvata dalla Camera dei deputati il 10 settembre 2015, in esito dell'esame congiunto del Programma di lavoro della Commissione per il 2015 e della Relazione programmatica del Governo sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per l'anno 2015, si impegna il Governo "con particolare riguardo al TTIP, a **tenere costantemente aggiornato il Parlamento** sull'andamento dei negoziati e a individuare soluzioni adeguate **a garantire ai membri del parlamento l'accesso ai documenti negoziali consolidati**".

Sul tema dell'accesso ai documenti la Commissaria europea per il commercio, Cecilia Malmström, nel corso di un'audizione tenutasi il 26 novembre 2015 presso le Commissioni congiunte del Senato e della Camera<sup>47</sup>, ha assicurato che nel più breve tempo possibile sarebbe stato consentito ai membri dei parlamenti nazionali di accedere ai documenti negoziali presso i ministeri degli Stati membri.

L'accesso ai documenti negoziali

La XIII Commissione Agricoltura della Camera, inoltre, il 4 novembre 2014 ha avviato un'**indagine conoscitiva intitolata: "Ricadute sul sistema agroalimentare italiano dell'Accordo di partenariato transatlantico su commercio e investimenti (TTIP)"**. Nel suo ambito, la XIII Commissione ha svolto audizioni dei rappresentanti delle [principali organizzazioni agricole](#) nonché del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, [Maurizio Martina](#), del Vice Ministro dello sviluppo economico, [Carlo Calenda](#), del relatore permanente della Commissione agricoltura del PE per i negoziati di libero scambio UE-USA, [Paolo De Castro](#)<sup>48</sup>.

Con lo stesso spirito il Governo seguirà l'applicazione **dell'Accordo di libero scambio (ALS) con il Canada**. Il Governo sarà poi impegnato nell'ambito dei vari negoziati UE per la conclusione di altri **accordi di libero scambio**. Tra essi quello con il **Giappone**, nell'ambito del quale ha sostenuto, sin dalle prime fasi dei negoziati, la necessità di un parallelismo tra l'apertura del

---

<sup>47</sup>3<sup>a</sup> (Affari esteri, emigrazione), 9<sup>a</sup> (Agricoltura e produzione agroalimentare), 10<sup>a</sup> (Industria, commercio, turismo) e 14<sup>a</sup> (Politiche dell'Unione europea) del Senato della Repubblica e Commissioni III (Affari esteri e comunitari), X (Attività produttive, commercio e turismo), XIII (Agricoltura) e XIV (Politiche dell'Unione europea) della Camera dei deputati.

<sup>48</sup> Per i dettagli sulla posizione italiana si veda il [dossier](#) di cui alla Nota n. 41.

mercato europeo e l'abbattimento delle barriere non tariffarie da parte del Paese. Si ricorda che questo accordo è negoziato parallelamente ad un Accordo di partenariato strategico UE-Giappone, per il quale il Governo sosterrà l'impegno della Commissione europea volto a concludere le trattative entro il 2016. Il Governo sosterrà inoltre l'avvio dei negoziati volti all'aggiornamento degli accordi con il **Messico e il Cile**. Per quanto riguarda gli accordi con l'**Australia** e la **Nuova Zelanda**, di cui nel 2016 dovrebbero essere presentate le direttive negoziali, il Governo italiano sarà pronto a considerare l'adozione del mandato a condizione che - nell'ambito dell'accordo con l'Australia - siano risolte alcune questioni di difesa commerciale e di natura agricola, di forte sensibilità per il nostro Paese. Il Governo auspica inoltre la ripresa degli accordi di libero scambio con i paesi del **Mercosur**, attualmente in fase di stallo. Al riguardo ha più volte rappresentato la propria preoccupazione di fronte alle misure protezionistiche adottate dall'Argentina e dal Brasile. Seguirà inoltre l'andamento dei negoziati per un Accordo quadro con l'**Armenia**, il cui mandato è stato approvato recentemente, al cui interno è previsto un capitolo dedicato al libero scambio.

Il Governo sosterrà poi l'implementazione degli accordi di libero scambio ampli e approfonditi (DCFTA)<sup>49</sup> firmati con alcuni partner orientali (**Georgia, Moldova e Ucraina**), anche attraverso misure di concessione autonoma già adottate o che si riterrà necessario adottare. Appoggerà poi l'avvio e la conclusione dei negoziati per accordi DCFTA con quattro paesi del Mediterraneo (**Marocco, Tunisia, Egitto e Giordania**)<sup>50</sup>, purché sia valutato con attenzione l'aspetto riguardante la liberalizzazione commerciale dei prodotti agricoli. Parteciperà poi ai negoziati per accordi di libero scambio con alcuni paesi dell'ASEAN, tra cui **Vietnam, Malesia, Tailandia, Filippine e in prospettiva l'Indonesia**.

Sosterrà inoltre la fase di implementazione provvisoria di alcuni accordi, tra cui l'Accordo rafforzato di partenariato e cooperazione **UE-Kazakistan** (per i capitoli economico e commerciale) - nell'ambito del quale parteciperà all'allargamento ad est delle reti di trasporto e dei corridoi multimodali al fine di realizzare una rete

---

<sup>49</sup> *Deep and Comprehensive Free Trade Agreement.*

<sup>50</sup> Di questi solo gli accordi con il Marocco e la Tunisia sono entrati nella fase negoziale.

paneuropea per merci e passeggeri e, nel quadro della particolare attenzione che intende dedicare al continente africano - e dell'accordo di partenariato economico tra l'UE e alcuni **Paesi del Sud Africa**, conclusosi nel 2014 dopo una fase negoziale durata dieci anni.

Proseguirà poi l'implementazione dei più importanti accordi di libero scambio con i Paesi dell'America centrale (**Costarica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua e Panama**) e quello con **Colombia e Perù**.

Per quanto concerne le **relazioni con i Paesi Terzi**, il Governo appoggerà il Partenariato strategico **UE-Cina**, attraverso l'attuazione della cooperazione rafforzata prevista dall'[agenda strategica UE-Cina 2020](#)<sup>51</sup>, adottata nel 2013, e continuerà a sostenere con forza l'impegno negoziale della Commissione europea per contribuire alla rapida conclusione dell'Accordo sugli investimenti e dell'Accordo sulla tutela delle indicazioni geografiche. Nel riconoscere poi la cooperazione regionale quale fattore determinante per la stabilizzazione dell'**Afghanistan**, sosterrà la finalizzazione e la ratifica dell'Accordo di cooperazione per Partenariato e lo Sviluppo tra UE e la regione. Sosterrà poi il negoziato volto alla conclusione dell'Accordo sul Quadro istituzionale nell'ambito delle relazioni **UE-Svizzera**, di fondamentale importanza per superare l'attuale frammentazione settoriale della partecipazione svizzera al mercato europeo. Sosterrà inoltre il rafforzamento dei legami politici con i Paesi ASEAN nonché l'opportunità di integrare nel mercato europeo anche i paesi di ridotta dimensione territoriale, quale la Repubblica di **San Marino, il Principato di Monaco e il Principato di Andorra**. Il Governo inoltre sosterrà la possibilità di rilanciare il partenariato strategico **UE-Russia**, che resta condizionato dalla crisi ucraina. Al riguardo il Governo afferma che la soluzione della crisi non può prescindere dal rispetto del diritto internazionale e della sovranità ed integrità territoriale dell'Ucraina. Nell'ambito del dialogo trilaterale UE-Russia-Ucraina occorrerà affermare la condivisione dei valori democratici, strumentali e la modernizzazione sociale ed istituzionale della Russia, e al tempo stesso dissipare le sue preoccupazioni riguardo l'impatto

---

<sup>51</sup> Disponibile in lingua inglese.

dell'entrata in vigore della parte commerciale dell'Accordo di stabilizzazione e associazione UE-Ucraina sull'economia russa.

Per quanto riguarda poi le relazioni **UE-ACP**, nell'ambito delle riflessioni in corso sul seguito dell'Accordo di Cotonou<sup>52</sup> in scadenza nel 2020, il Governo si impegnerà affinché l'Ue possa soddisfare la richiesta di flessibilità auspicata da parte africana per consentire che le intese raggiunte siano efficaci strumenti di sostegno allo sviluppo e consentano una maggiore integrazione delle economie dei Paesi africani nel commercio internazionale.

---

<sup>52</sup> L'accordo, firmato il 23 giugno 2000, mira alla riduzione e, in prospettiva, all'eliminazione della povertà e la progressiva integrazione dei Paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP) nell'economia mondiale, nel rispetto degli obiettivi dello sviluppo sostenibile. Ha durata ventennale.

## UNO SPAZIO DI GIUSTIZIA E DI DIRITTI FONDAMENTALI BASATO SULLA RECIPROCA FIDUCIA

La Commissione europea pone l'accento sulla risposta dell'UE nei confronti del **terrorismo** e della **radicalizzazione**, della **criminalità organizzata** e della **criminalità informatica**. Il programma si riferisce ad alcune iniziative dirette ad attuare l'Agenda sulla sicurezza; si tratta in particolare:

- del riesame della decisione quadro sulla **lotta al terrorismo**, in modo da affrontare il fenomeno dei **combattenti terroristi stranieri**;

Lotta al  
terrorismo

In proposito la Commissione europea il 2 dicembre 2015 ha adottato una **proposta di direttiva [COM\(2015\)625](#) volta a rafforzare il quadro giuridico attuale**, tra l'altro, introducendo nuove fattispecie criminali come: i **viaggi a fini terroristici**, sia all'interno che al di fuori dell'UE (allo scopo di contrastare il fenomeno dei combattenti stranieri); **il finanziamento, l'organizzazione e la facilitazione di tali viaggi**, anche tramite supporto logistico e materiale, inclusa la fornitura di armi da fuoco ed esplosivi, rifugi, mezzi di trasporto, servizi, attività e beni; il fatto di seguire un **addestramento a fini terroristici**. In particolare le autorità di contrasto avranno la possibilità di indagare e perseguire le attività di addestramento che possono preparare a commettere reati di terrorismo; l'apporto di fondi usati per commettere reati terroristici e reati connessi a gruppi terroristici o attività terroristiche.

La proposta prevede infine **nuove norme, a complemento della direttiva sui diritti delle vittime del 2012**, per garantire che le vittime del terrorismo ricevano accesso immediato a servizi di assistenza professionale che provvedano a trattamenti fisici e psicosociali, così come informazioni immediate sui loro diritti, indipendentemente dal luogo in cui vivono nell'Unione europea.

- di una proposta sulla **lotta contro le frodi e le falsificazioni dei mezzi di pagamento diversi dai contanti**;
- della revisione del quadro legislativo per il **controllo delle armi da fuoco**.

A tal fine la Commissione europea ha adottato:

Armi da  
fuoco

- una proposta di direttiva [COM\(2015\)750](#) che modifica la [direttiva 91/477/CEE](#) concernente **l'acquisizione e il possesso di armi da fuoco**, nonché il **trasferimento** delle stesse **tra Stati membri**<sup>53</sup>;
- la comunicazione [COM\(2015\)624](#) "Attuazione dell'agenda europea sulla sicurezza: piano d'azione dell'UE contro il traffico e l'uso illecito di armi da fuoco ed esplosivi", volta a **migliorare l'individuazione, la ricerca e il sequestro di armi da fuoco, esplosivi e precursori di esplosivi usati per fini criminali e terroristici**.

Il programma di lavoro prevede il perfezionamento del processo di adozione della riforma in materia di **protezione dei dati**<sup>54</sup> (regolamento e direttiva), e della disciplina sui **codici di prenotazione dell'UE**.

Protezione  
dati personali

Sulla riforma in materia di protezione dei dati il 15 dicembre 2015 in esito ai negoziati finali tra Commissione, Consiglio e Parlamento europeo (cosiddetti *triloghi*) le Istituzioni legislative europee hanno trovato l'accordo. È attesa l'adozione formale di un testo normativo definitivo.

Si ricorda che il 4 aprile 2012 la Commissione XIV (Politiche dell'Unione europea) della Camera dei deputati ha adottato un [parere motivato](#) sulla proposta di regolamento generale protezione dati personali. In tale documento la Camera ha espresso alcune perplessità, in particolare sulla configurazione dello **sportello unico**, sul **diritto all'oblio** e sui poteri attribuiti alla Commissione europea di adottare **atti delegati** su quasi tutti i profili più rilevanti della proposta di regolamento. La Commissione europea ha risposto ai rilievi critici contenuti nel parere con lettera del 5 novembre 2012 C(2012)7509.

Il 13 giugno 2012 la 14<sup>a</sup> Commissione (Politiche dell'Unione europea) del Senato italiano si è espressa con risoluzione su entrambe le proposte ([doc. XVIII-bis n. 73](#)), formulando osservazioni complessivamente favorevoli pur con alcuni rilievi critici. In particolare, si indica la necessità di una riflessione supplementare in merito ad alcune criticità nella proposta di regolamento già segnalate dalla Camera dei deputati italiana e dal Senato francese, "sul rischio che la definizione di *standard* omogenei porti a sacrificare regimi nazionali più favorevoli". Si rileva,

---

<sup>53</sup> Vd. la Nota su Atti dell'Unione europea [n. 35](#) "Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 91/477/CEE del Consiglio, relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi", a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

<sup>54</sup> Sulla riforma, si veda il dossier dell'Ufficio Rapporti con l'Unione europea [n. 120](#) del marzo 2012.

inoltre, che la norma sullo "sportello unico" priverebbe gli interessati della possibilità di rivolgersi all'autorità di controllo nazionale dello Stato membro in cui risiedono. La Commissione europea ha d'altra parte fornito chiarimenti in merito alle criticità segnalate con la risposta inviata il 21 febbraio 2013 ([C\(2013\) 357](#)).

Il 4 dicembre 2015 il Consiglio ha approvato il testo di compromesso concordato con il Parlamento europeo riguardo alla **proposta di direttiva sull'uso dei dati del codice di prenotazione a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi**<sup>55</sup>. Ai sensi di tale direttiva, i vettori aerei saranno obbligati a fornire alle autorità degli Stati membri i dati PNR per i **voli in arrivo o in partenza dall'UE**. La direttiva **consentirà inoltre agli Stati membri, senza obbligarli, di raccogliere i dati PNR in relazione a voli intra UE selezionati**. I dati saranno conservati per sei mesi, dopo di che saranno mascherati e conservati per altri quattro anni e mezzo, con una rigorosa procedura di accesso integrale ai medesimi.

Codici PNR

I dati del **codice di prenotazione (PNR)** sono informazioni fornite dai passeggeri che vengono raccolte e conservate dai vettori aerei. Il PNR contiene informazioni quali il nome, la data di viaggio, l'itinerario, il posto assegnato, i bagagli, i dati di contatto e le modalità di pagamento.

Sulla proposta di direttiva, il Senato italiano si è pronunciato con risoluzione legislativa del 30 marzo 2011 ([doc. XVIII n. 86](#)). Ha espresso parere favorevole sulla proposta, pur rilevando l'importanza di fornire "un'adeguata motivazione" circa la pertinenza dell'acquisizione del dato (di cui all'allegato della proposta) ai fini del contrasto degli specifici reati che la proposta mira a prevenire. Ha espresso inoltre l'invito a valutare "con estrema attenzione e cautela" l'ipotesi di estendere il campo di applicazione della direttiva anche all'acquisizione dei dati relativi ai voli interni all'Unione europea. La Commissione europea ha risposto in data 11 gennaio 2012 ([C\(2012\)52](#)), dichiarando che avrebbe preso "debitamente atto degli specifici punti relativi alla motivazione dell'acquisizione di tutti gli elementi rientranti nella lista dei dati PNR".

La Commissione annuncia inoltre l'intenzione di concludere un solido accordo con gli Stati Uniti sul trasferimento dei dati personali a fini di contrasto che fornisca tutte le garanzie necessarie, compresa la possibilità di ricorso giudiziario per le persone fisiche.

---

<sup>55</sup> Sulla proposta vd. la Scheda di valutazione [n. 10/2011](#), a cura dell'Ufficio dei rapporti con le Istituzioni dell'Unione europea del Senato della Repubblica.

Il programma pone altresì l'accento sui progressi da realizzare nel 2016 per quanto riguarda l'istituzione della **Procura europea** e l'adozione della **riforma di Europol**. La Commissione intende portare avanti anche i lavori per chiarire le condizioni di accesso alla giustizia in materia ambientale.

Procura  
europea

Nel luglio 2013 la Commissione europea ha adottato una proposta di regolamento [COM\(2013\)534](#) istitutiva della nuova **Procura europea**<sup>56</sup>, organismo indipendente e soggetto a controllo democratico, che dovrebbe individuare, perseguire e se del caso rinviare a giudizio — dinanzi agli organi giurisdizionali degli Stati membri — gli autori dei **reati a danno del bilancio dell'Unione**. La proposta è tuttora all'esame delle Istituzioni legislative europee.

Sulla proposta di regolamento il Senato italiano si è espresso con risoluzione legislativa del 19 novembre 2013 ([doc. XVIII n. 30](#)), nella quale, pur rilevando l'ottemperanza al principio di sussidiarietà, sono annessi numerosi rilievi critici, anche in merito alla compatibilità con il dettato della nostra Costituzione. Nell'ambito del dialogo politico con i Parlamenti nazionali, la Commissione europea ha risposto il 13 marzo 2014 ([C\(2014\)1600](#)) chiarendo i criteri prescelti ai fini della nomina e della revoca del procuratore europeo e fornendo precisazioni sulle osservazioni formulate.

Nel marzo 2013 la Commissione europea ha adottato una proposta [COM\(2013\)173](#) di riforma del quadro giuridico di Europol<sup>57</sup>, in particolare attuando le disposizioni previste nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea relative al **controllo democratico** sull'operato della Agenzia da parte del **Parlamento europeo** e su quello associato dei **Parlamenti nazionali**. La riforma, approvata in prima lettura dal Parlamento europeo (febbraio 2014), a seguito dell'accordo politico raggiunto in seno al Consiglio, è attualmente oggetto di negoziato interistituzionale.

Europol

L'Ufficio europeo di polizia (Europol) è **l'agenzia di contrasto dell'Unione europea**. Europol offre sostegno alle operazioni sul campo delle forze di contrasto; rappresenta un centro di **scambio di**

---

<sup>56</sup> Sulla proposta, vd. il dossier dell'Ufficio Rapporti con l'Unione europea della Camera dei deputati [n. 9](#) dell'ottobre 2013 e la Scheda di valutazione [n. 59/2013](#), a cura dell'Ufficio dei rapporti con le Istituzioni dell'Unione europea del Senato della Repubblica.

<sup>57</sup> Sulla proposta, vd. il dossier dell'Ufficio Rapporti con l'Unione europea della Camera dei deputati [n. 2](#) del giugno 2013 e la Scheda di valutazione [n. 24/2013](#), a cura dell'Ufficio dei rapporti con le Istituzioni dell'Unione europea del Senato della Repubblica.

**informazioni sulle attività criminali** e un centro di competenze in materia di contrasto.

Sulla proposta il 15 ottobre 2013 la I Commissione (Affari costituzionali) della Camera dei deputati ha approvato un [documento finale](#) con il quale ha espresso una valutazione positiva con condizioni e osservazioni. In particolare i rilievi della I Commissione riguardano, tra l'altro, la lacunosità della proposta per quanto concerne gli strumenti e le procedure attraverso i quali si tradurrebbe concretamente la previsione del coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel controllo delle attività di Europol, e la necessità di verificare se le disposizioni che prevedono la soppressione di CEPOL e l'attribuzione delle relative competenze ad Europol rispondano effettivamente ad esigenze di maggiore efficienza, e se tale accorpamento non possa determinare un indebolimento delle attività di formazione a largo spettro svolte da CEPOL. La Commissione europea con lettera del 4 aprile 2014 C(2014)2217 ha risposto ai rilievi contenuti nel documento approvato dalla I Commissione.

Il Senato italiano si è pronunciato sulla proposta con risoluzione legislativa del 16 luglio 2013 ([doc. XVIII n. 12](#)), esprimendosi in senso favorevole ma con osservazioni. In particolare, è stato rilevato che la proposta presenta aspetti di indeterminatezza tali da richiedere una precisazione del testo e che, in materia di formazione, i profili operativi di un'incorporazione di CEPOL in Europol avrebbero necessitato di maggiore attenzione. La Commissione europea ha risposto in data 14 gennaio 2014 ([C\(2014\)11](#)).

La Commissione ha inserito nell'allegato II del Programma, tra le iniziative REFIT, la revisione del [Regolamento \(CE\) n. 2201/2003](#): competenza, **riconoscimento ed esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e genitoriale** (cosiddetto regolamento **Bruxelles II bis**).

Bruxelles II  
bis

Tale disciplina comprende: le norme che determinano il **tribunale competente** in materia **matrimoniale** e di **responsabilità genitoriale** nelle controversie che coinvolgono più paesi; le norme che semplificano il **riconoscimento e l'esecuzione** in un paese delle **decisioni emesse in un altro paese dell'Unione europea** (UE); una procedura volta a risolvere i casi in cui un genitore sottragga un minore da un paese dell'UE e lo porti in un altro. Il regolamento non affronta questioni sostanziali di diritto familiare, che sono disciplinate dai singoli paesi dell'UE.

Il Governo ha annunciato che parteciperà attivamente ai tavoli di lavoro per la revisione di tale disciplina.

Il programma della Commissione prevede infine la prosecuzione dei lavori per quanto riguarda il processo di **adesione dell'UE alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo**, tenuto conto del parere della Corte di giustizia.

L'art. 6, par. 2 del TUE prevede **l'adesione dell'UE alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo**, precisando che tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite dai Trattati. Il processo di adesione non si è ancora concluso.

Il 5 aprile 2013 si è raggiunta una bozza di **accordo a livello di negoziatori**; su tale accordo ha espresso apprezzamento il Consiglio Giustizia e affari interni del 6-7 giugno 2013.

Il 18 dicembre 2014 la **Corte di Giustizia dell'Unione europea ha espresso parere negativo sulla bozza di accordo**. In particolare, la Corte sottolinea che, poiché l'Unione non può essere considerata uno Stato, l'adesione deve tenere in considerazione le caratteristiche particolari dell'Unione medesima. La Corte conclude che **il progetto di accordo sull'adesione dell'Unione europea alla CEDU non è compatibile con le disposizioni del diritto dell'Unione**.

### **Programma del trio di Presidenza**

Le tre Presidenze ritengono fondamentale attuare la rinnovata **strategia di sicurezza interna dell'UE**. Esse in particolare mirano ad adottare un approccio complessivo e integrato in materia di **cibersicurezza e criminalità informatica, corruzione, criminalità organizzata** e forme gravi di criminalità, nonché di **tratta degli esseri umani**, compreso lo sfruttamento del lavoro. La lotta al terrorismo continuerà a rappresentare una priorità per il Consiglio.

Per quanto riguarda il settore della **giustizia**, nel programma si intende porre l'accento sul consolidamento e sull'efficacia degli **strumenti esistenti nella pratica**. Particolare interesse sarà dedicato ai progressi relativi ai **diritti procedurali nei procedimenti penali** e al proseguimento della lotta contro la **frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione**, compresi i lavori sulla **Procura europea**.

Per quanto concerne la giustizia civile, le tre Presidenze intendono incentrare i lavori sul **diritto di famiglia**. Nel programma la tutela dei diritti umani viene definita come obiettivo generale, atteso che le tre Presidenze cercheranno di portare avanti i lavori per l'adesione dell'UE alla Convenzione europea dei diritti

dell'uomo. In tale ambito particolare interesse è riservato all'obiettivo di ottenere progressi sul pacchetto sulla **protezione dei dati**.

### **La relazione programmatica del Governo**

Il Governo intende proseguire il proprio impegno a tradurre in pratica la Strategia europea di sicurezza nei tre settori chiave del contrasto al **terrorismo**, della **criminalità organizzata** e della **criminalità informatica** attraverso azioni concrete e mirate.

Particolare importanza viene attribuita alla **prevenzione dell'estremismo radicale violento** mediante iniziative di **contro-narrativa** rivolte al pubblico di riferimento degli estremisti, che mettano in luce le contraddizioni della retorica islamista. Il Governo intende inoltre sviluppare forme avanzate di cooperazione pubblico/privato tra le **strutture di law enforcement**, i **providers**, nonché i **gestori dei social network** al fine di limitare l'abuso dello spazio telematico per scopi di radicalizzazione, nonché promuovere la cooperazione operativa tra autorità antiterrorismo dei Paesi dell'Unione europea, affinché esse possano attivarsi tempestivamente in caso di rilevazione sul territorio dell'Unione di foreign fighters e/o di returnees, valorizzando l'azione di prevenzione di Europol.

Tra le priorità principali del Governo:

Priorità  
Governo

- la disciplina sui **codici PNR**;
- l'aggiornamento della normativa sul **contrasto al traffico di armi da fuoco**;
- il contrasto alle reti criminali dedite al **favoreggiamento dell'immigrazione illegale** e alla tratta di esseri umani;
- il contrasto alla **criminalità informatica** in tutte le sue manifestazioni, anche tramite la valorizzazione di strutture dell'Unione europea come il Centro europeo per la lotta alla criminalità informatica, e lo scambio delle migliori prassi tra le autorità di *law enforcement*.

Secondo il Governo la futura normativa europea sullo scambio di dati personali per fini investigativi e di sicurezza dovrà assicurare il rispetto dei **principi di data protection**, garantendo però alle forze di polizia l'accesso e l'utilizzabilità dei dati indispensabili per la tutela dei cittadini dalla criminalità informatica, comune e di matrice terroristica.

Il Governo intende altresì proseguire l'azione di contrasto all'immissione di denaro di provenienza illecita nei circuiti legali dell'economia, attraverso la cooperazione internazionale nelle indagini patrimoniali, al fine di individuare i proventi di reato e gli altri beni aggredibili, come richiesto dalla legislazione comunitaria e dalle Convenzioni internazionali.

Ulteriori priorità sono la lotta alla contraffazione, al falso nummario e alla pirateria informatica, la mutua assistenza amministrativa doganale e la tutela della proprietà intellettuale e industriale, seguendo le linee strategiche dell'Unione europea, anche attraverso i piani operativi dell'*EU Policy Cycle*.

Adottato dal Consiglio, il **ciclo programmatico pluriennale relativo alla criminalità organizzata e alle forme gravi di criminalità internazionale** (EU Policy Cycle) affronta le più importanti minacce criminali in maniera coerente e metodologica attraverso una **cooperazione** tra gli **Stati membri**, le **istituzioni dell'UE** le **agenzie dell'UE**, i **paesi terzi** e le organizzazioni pertinenti

Il ciclo programmatico comporta **quattro fasi**:

i. **sviluppo della politica** sulla base di una valutazione da parte dell'Unione europea delle minacce;

ii. **definizione e adozione della politica** previa individuazione, da parte del Consiglio, di un numero limitato di **priorità**, sia regionali che paneuropee. Per ciascuna priorità, occorre predisporre un piano strategico pluriennale (MASP);

iii. **attuazione e controllo di piani d'azione operativi** (OAP) annuali i quali devono essere allineati sugli obiettivi strategici fissati nel MASP, partendo dal quadro della COSPOL quale piattaforma multilaterale di cooperazione per affrontare le minacce prioritarie;

iv. al termine del ciclo programmatico, occorre condurre una **valutazione globale** che contribuirà al ciclo programmatico successivo.

Il Governo intende inoltre promuovere la cooperazione internazionale a tutela dei consumatori e di contrasto ai fenomeni nocivi per le produzioni di qualità, tenuto conto che **proposte di Regolamento sulla vigilanza del mercato e la sicurezza dei prodotti di consumo** prevedono l'indicazione del Paese di origine

delle merci diverse da prodotti alimentari, la tracciabilità dei prodotti e maggiore tutela dei consumatori<sup>58</sup>.

Tra le priorità del Governo, infine, il contrasto alla **criminalità transnazionale dedita ai traffici illeciti di sostanze stupefacenti**, attraverso dispositivi aeronavali, anche in acque internazionali.

Proseguirà inoltre l'impegno del Governo a favorire una celere approvazione del pacchetto sulla **protezione dei dati personali** da parte del legislatore europeo.

Nel settore civile il Governo intende altresì continuare anche nel 2016 l'impegno delle delegazioni italiane ai tavoli tecnici per i negoziati relativi alla **cooperazione giudiziaria civile**, attualmente in corso presso il Consiglio dell'Unione europea.

Si tratta in particolare di seguire il negoziato sulla **semplificazione dell'accettazione di alcuni documenti pubblici** nella UE e sulla eliminazione delle formalità di autenticazione per tali documenti.

---

<sup>58</sup> Nel febbraio 2013 la Commissione europea ha proposto nuove norme volte ad aumentare la sicurezza dei prodotti di consumo che circolano nel mercato unico e a potenziare la vigilanza del mercato per tutti i prodotti non alimentari, compresi quelli importati da paesi terzi.

Il pacchetto di proposte prevede:

- l'allineamento degli **obblighi generali degli operatori economici per garantire la sicurezza di tutti i prodotti di consumo**, con responsabilità più chiare per i fabbricanti, gli importatori e i distributori;
- strumenti più efficaci per far rispettare le **prescrizioni di sicurezza e le altre prescrizioni connesse ai prodotti** e per intervenire contro i prodotti pericolosi e non conformi in tutti i settori grazie ad un'unica serie di norme di vigilanza del mercato coerenti;
- il **miglioramento della tracciabilità dei prodotti di consumo** lungo tutta la catena di fornitura;
- l'istituzione di un **sistema di vigilanza del mercato maggiormente cooperativo nell'UE**;
- **procedure semplificate per la notifica dei prodotti pericolosi** e sinergie tra il sistema di allarme rapido esistente (RAPEX) e il sistema di informazioni e comunicazione per la vigilanza del mercato (ICSMS).

Il pacchetto è tuttora all'esame delle istituzioni legislative europee.

La proposta di regolamento [COM\(2013\)228](#) che promuove la libera circolazione di cittadini e imprese semplificando l'accettazione di alcuni documenti pubblici nell'Unione europea e che modifica il [Regolamento \(UE\) n. 1024/2012](#) è stata adottata dalla Commissione nell'aprile del 2013. La proposta intende **sopprimere le formalità burocratiche** attualmente necessarie **per ottenere il riconoscimento in un altro Stato membro dell'autenticità di documenti pubblici**. Essa è tutt'ora all'esame delle Istituzioni legislative europee.

Sulla proposta il **Senato italiano** si è espresso nella seduta del 26 giugno 2013 con una risoluzione favorevole seppure con alcuni rilievi critici ([doc. XVIII n. 9](#)). La Commissione europea ha risposto con lettera dell'8 novembre 2013 ([C\(2013\)7446](#)).

Nel settore penale il Governo intende concentrare gli sforzi per quanto riguarda l'istituzione della **Procura europea** e l'avanzamento della **proposta di direttiva PIF** (Protezione interessi finanziari).

Il contrasto  
alle frodi

La proposta di direttiva [COM\(2012\)363](#), presentata nel luglio 2012, prevede **disposizioni** finalizzate a ravvicinare gli ordinamenti giuridici nazionali, comprese misure di diritto penale, per **contrastare la frode e le altre attività illegali che ledono il bilancio dell'Unione**.

In particolare la proposta include una definizione degli interessi finanziari dell'Unione e del comportamento fraudolento che deve essere configurato come reato negli Stati membri. Essa prevede inoltre la durata minima delle pene detentive per tali reati e le relative sanzioni minime per le persone giuridiche.

La proposta è tuttora all'esame delle Istituzioni legislative europee. È infatti da tempo oggetto di trilogia tra Consiglio, Parlamento e Commissione a causa dello stallo dovuto alla difficoltà di sciogliere alcuni nodi critici, primo tra i quali **l'inclusione delle frodi IVA nell'ambito di applicazione dello strumento**, fortemente sostenuta dal Parlamento europeo ed avversata dal Consiglio, con esclusione di pochi Stati Membri, tra cui l'Italia. Il Governo ha annunciato il proprio impegno per favorire il **raggiungimento di soluzioni normative di compromesso** tra gli Stati Membri, che consentano **l'inclusione, in tutto o in parte, delle frodi IVA** nell'ambito di applicazione della futura Direttiva PIF.

Sulla proposta il Senato italiano ha approvato una risoluzione legislativa in data 18 dicembre 2012, formulando osservazioni favorevoli con alcuni rilievi critici ([doc. XVIII-bis n. 92](#)).

Il Governo intende altresì proseguire il proprio impegno per quanto riguarda i negoziati relativi a:

- la proposta di direttiva sulle **garanzie procedurali per i minori** sottoposti a indagini o imputati in un procedimento penale.

Sulla proposta il Senato italiano si è espresso in data 11 febbraio 2014 ([doc. XVIII n. 47](#));

- la proposta di direttiva relativa al rafforzamento di alcuni aspetti della **presunzione di innocenza** e del diritto ad essere **presenti al processo nei procedimenti penali**.

Sulla proposta il Senato italiano ha espresso parere favorevole con la risoluzione adottata l'11 febbraio 2014 ([doc. XVIII n. 46](#));

- la proposta di direttiva sul **patrocinio provvisorio a spese dello Stato per indagati o imputati privati della libertà personale e sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato nell'ambito di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo**.

Sulla proposta il Senato italiano ha espresso parere favorevole con la risoluzione adottata l'11 febbraio 2014 con risoluzione favorevole ([doc. XVIII n. 48](#)).

La Commissione europea ha risposto in merito ai pareri espressi dal Senato sulle citate proposte legislative con lettera del 15 aprile 2014 ([C\(2014\)2583](#)).

Il **pacchetto “equo processo”** (*fair trial*) è stato adottato dalla Commissione europea nel novembre del 2013, al fine di rafforzare, secondo una tabella di marcia stilata nel 2009, la **tutela dei diritti delle persone indagate o accusate nell'ambito dei procedimenti penali**<sup>59</sup>.

Il Governo intende inoltre portare a compimento nel 2016 l'attuazione delle decisioni quadro GAI in materia di **sistema informatizzato di scambio di informazioni** tra Stati Membri sulle pronunce di condanna (*Ecris - European Criminal Records information System - sistema informativo del Casellario europeo*) nonché l'attuazione delle decisioni quadro (nel settore del c.d. “terzo pilastro” prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona) su: le **squadre investigative comuni**, l'esecuzione nell'Unione dei provvedimenti di **blocco e sequestro dei beni**, il reciproco **riconoscimento** rispettivamente delle **sanzioni pecuniarie**, delle **decisioni di sospensione condizionale**, delle **decisioni pronunciate in assenza dell'interessato** al processo, nonché relative all'esercizio della **giurisdizione dei procedimenti penali**.

---

<sup>59</sup> Sul pacchetto di proposte legislative vd. la [Scheda di lettura n. 85](#), a cura dell'Ufficio dei rapporti con le Istituzioni dell'Unione europea del Senato.

Si ricorda che per l'attuazione delle ricordate Decisioni, è stata conferita delega al Governo con specifiche norme contenute nella legge di delegazione europea 2014 (legge 114/2015).

Infine il Governo si impegna a fornire il proprio attivo contributo per quanto riguarda le iniziative dell'Unione europea in materia di combattenti terroristi stranieri (*vedi supra*).

## VERSO UNA NUOVA POLITICA DELLA MIGRAZIONE

### Asilo, rifugiati e migrazione irregolare

Secondo **l'Agenzia per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne – Frontex** nei **primi undici mesi del 2015** hanno irregolarmente attraversato le frontiere dell'Unione europea **1.55 milioni di migranti**.

I dati

In particolare, l'Agenzia ha registrato l'arrivo irregolare di **715 mila migranti** nelle **isole greche**, dato che rappresenta sedici volte il volume di ingressi irregolari nel 2015 in quella regione.

Per quanto riguarda la rotta cosiddetta dei **Balcani occidentali** nello stesso periodo di tempo Frontex ha rilevato circa **667 mila ingressi irregolari**.

Frontex ha infine registrato nei primi undici mesi del 2015 **144 mila attraversamenti irregolari lungo la rotta che percorrono i migranti dalla Libia all'Italia**.

Secondo **l'EASO l'Ufficio europeo per l'asilo**, nel 2015 sarebbero state presentate circa **1 milione e 350 mila domande di protezione internazionale**. Si tratterebbe di un volume di domande più che raddoppiato rispetto al dato riferito al 2014 (circa **650 mila istanze di protezione**).

Nel Programma di lavoro la Commissione evidenzia che la **priorità più urgente** in questo momento è **far fronte alla crisi dei rifugiati** e che tale priorità, viste le condizioni di povertà, guerra e instabilità nel vicinato dell'Unione, è destinata a "rimanere in cima all'agenda politica per alcuni anni".

La Commissione ricorda le misure già adottate nell'ambito dell'**Agenda europea sulla migrazione** del 13 maggio 2015<sup>60</sup>.

L'Agenda europea sulla migrazione

---

60 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni "Agenda europea sulla migrazione" ([COM\(2015\)240](#)).

Per approfondimenti, si rimanda al Dossier [n. 238-bis](#) "L'Agenda europea sulla migrazione: stato di attuazione e prossime tappe", a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica".

L'Agenda europea è stata presentata con l'intento sia di fornire una risposta immediata alla situazione di crisi nel Mediterraneo, che di indicare le iniziative a medio e lungo termine per giungere a soluzioni strutturali che consentano di gestire meglio la migrazione in tutti i suoi aspetti. Le azioni immediate proposte nella prima parte dell'Agenda dovrebbero rappresentare lo schema sul quale impostare la risposta da dare a eventuali crisi analoghe che dovessero verificarsi su un qualsiasi versante delle frontiere esterne dell'UE.

L'Agenda prevede un **"approccio globale"** alla gestione della migrazione, fondato sui principi della solidarietà e della responsabilità. In particolare, il Programma riferisce che:

- sono operativi i due programmi di emergenza per la **ricollocazione di 160.000 persone bisognose di protezione internazionale**.

Come preannunciato nell'Agenda europea sulla migrazione, la Commissione ha presentato proposte volte ad attivare il **sistema di risposta di emergenza previsto dall'articolo 78, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)**<sup>61</sup>. Le misure finora adottate sono: la "[decisione \(UE\) 2015/1523](#)", del 14 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia", la quale prevede un meccanismo di ricollocazione temporanea ed eccezionale, su un periodo di due anni, di 40.000 richiedenti con evidente bisogno di protezione internazionale, di cui 24.000 dall'Italia e 16.000 dalla Grecia; la "[decisione \(UE\) 2015/1601](#)", del 22 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia", la quale prevede che 120.000 richiedenti vengano ricollocati negli altri Stati membri, di cui 15.600 dall'Italia, 54.000 dalla Grecia e, a decorrere dal 26 settembre 2016, 54.000 proporzionalmente dall'Italia e dalla Grecia (la decisione specifica tuttavia che, entro la

---

Vd. inoltre il dossier [n. 14/DE](#) Audizione del Commissario per la Migrazione, gli Affari interni e la Cittadinanza Dimitris Avramopoulos "L'Agenda europea sulla migrazione" - Roma, 11 dicembre 2015, a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica e dell'Ufficio rapporti con l'Unione europea della Camera dei deputati.

<sup>61</sup> Tale articolo prevede una procedura legislativa speciale nel caso in cui uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di Paesi terzi. In tal caso il Consiglio, su proposta della Commissione europea, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati, deliberando a maggioranza qualificata, previa consultazione del Parlamento europeo.

stessa data, la Commissione potrà presentare proposte volte a modificare il meccanismo di ricollocazione, se giustificate dall'evoluzione della situazione sul terreno nonché dall'evoluzione della pressione sugli Stati membri, in particolare gli Stati membri in prima linea);

- nel Mar Mediterraneo sono attive le **operazioni congiunte Triton e Poseidon** dell'Agenzia Frontex.

La dotazione finanziaria per tali operazioni è stata triplicata attraverso la presentazione di bilanci rettificativi per il 2015 e il 2016. A fine maggio la Commissione ha inoltre presentato un nuovo piano operativo di Triton;

- le squadre di sostegno per la gestione dei flussi migratori stanno intervenendo nei "**punti di crisi**" (*hotspots*) istituiti in Italia e Grecia.

Secondo il nuovo metodo basato sui punti di crisi, l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), Frontex ed Europol devono lavorare sul terreno con gli Stati membri in prima linea per condurre con rapidità le operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti in arrivo, affinché chi presenti domanda sia immediatamente immesso in una procedura di asilo;

*Hotspots*

- per chi invece non necessita di protezione internazionale, il Programma ricorda che si stanno prendendo provvedimenti per portare a termine un maggior numero di **rimpatri**.

Il 9 settembre 2015 la Commissione ha presentato un "**Piano d'azione dell'UE sul rimpatrio**" ([COM\(2015\)453](#)) nel quale vengono definite le misure immediate e le misure a medio termine da adottare per favorire il rimpatrio volontario, rafforzare l'attuazione della direttiva rimpatri<sup>62</sup>, migliorare la condivisione delle informazioni fra gli Stati membri, rafforzare il ruolo e il mandato di Frontex nelle operazioni di rimpatrio e creare un regime integrato di gestione dei rimpatri. In parallelo, la Commissione ha adottato un [Manuale sul rimpatrio](#) con l'intento di offrire alle autorità nazionali competenti istruzioni pratiche per l'esecuzione del rimpatrio dei migranti che non hanno diritto di restare nell'Unione europea. Il Consiglio GAI dell'8 ottobre 2015 ha adottato specifiche Conclusioni "sul futuro della politica di rimpatrio", sottolineando in particolare che l'attuazione coerente ed efficace di una politica per il rimpatrio

Piano  
d'azione  
rimpatrio

---

<sup>62</sup> Direttiva [2008/115/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

di cittadini di Paesi terzi soggiornanti illegalmente, nel rispetto dei diritti umani e della dignità delle persone interessate, nonché del diritto al non respingimento (*non-refoulement*), è "elemento indispensabile della politica globale dell'UE in materia di migrazione". Da ultimo, il Consiglio europeo del 17 e 18 dicembre 2015 **ha sollecitato le istituzioni e gli Stati membri ad adottare, con urgenza, misure concrete** per garantire i rimpatri e la riammissione delle persone non autorizzate a soggiornare nell'UE;

- sono stati intensificati gli sforzi per la **lotta contro il traffico di migranti e la tratta di esseri umani**.

Come preannunciato nell'Agenda europea sulla migrazione, il 27 maggio 2015 la Commissione ha adottato il "**Piano d'azione dell'UE contro il traffico di migranti (2015-2020)**" ([COM\(2015\)285](#)), contenente misure volte a trasformare il traffico di migranti in un'attività ad alto rischio e basso rendimento. Le azioni concrete previste dal piano comprendono: l'elaborazione di un elenco di imbarcazioni sospette; piattaforme specializzate per rafforzare la cooperazione e lo scambio di informazioni con le istituzioni finanziarie; la cooperazione con i fornitori di servizi internet e i media sociali per individuare e rimuovere rapidamente i contenuti internet usati dai trafficanti per pubblicizzare le loro attività<sup>63</sup>.

La tratta di esseri umani è un reato diverso ma collegato al traffico di migranti ed è pertanto affrontata con una strategia distinta, "**La strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta degli esseri umani (2012-2016)**" ([COM\(2012\)286](#)).

#### **Dimensione esterna delle politiche migratorie**

Nel Programma la Commissione ricorda che l'Unione europea ha già mobilitato **4 miliardi di euro** per l'assistenza umanitaria, gli aiuti allo sviluppo, l'assistenza economica e la stabilizzazione in **Siria, Libano, Turchia, Giordania, Iraq ed Egitto**. Fa inoltre riferimento a un importo supplementare di **1,8 miliardi di euro** destinato al "**Fondo fiduciario di emergenza per la stabilità e la lotta contro le cause profonde della migrazione irregolare e del fenomeno degli sfollati in Africa**". Tale Fondo è stato in effetti

---

<sup>63</sup> Una scheda di approfondimento sul Piano d'azione contro il traffico dei migranti è contenuta nel Dossier n. 238-*bis* sopra citato.

lanciato in occasione del vertice sulla migrazione tenutosi a La Valletta l'11 e 12 novembre 2015<sup>64</sup>.

Il programma di lavoro sottolinea in proposito che sarà fondamentale **rafforzare e approfondire la cooperazione con i Paesi terzi di origine e di transito**.

Fra le **principali iniziative che la Commissione intende assumere entro la fine del 2016**, il Programma annovera:

- la **revisione del sistema di Dublino sull'asilo** (al n. 18 dell'Allegato I: Nuove iniziative) e il rafforzamento del ruolo dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO)<sup>65</sup>.

Revisione del regolamento di Dublino

L'Agenda europea sulla migrazione evidenzia che, sebbene i recenti miglioramenti sul piano della normativa risalgano solo al 2014, il meccanismo di ripartizione delle responsabilità per l'esame delle domande di asilo (il cosiddetto "sistema Dublino") non funziona come dovrebbe. Quando tale sistema è stato concepito, l'Europa si trovava infatti in una fase diversa della cooperazione nel settore dell'asilo, con afflussi di diversa natura e portata<sup>66</sup>.

I criteri e i meccanismi di determinazione dello "Stato membro competente" per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide sono attualmente stabiliti dal **regolamento (UE) n. 604/2013 (cd. regolamento Dublino III)**, entrato in vigore il 1° gennaio 2014<sup>67</sup>.

In base al regolamento, la responsabilità dell'esame di una domanda incombe principalmente allo Stato membro che ha svolto il ruolo

---

<sup>64</sup> Per approfondimenti in merito alla **cooperazione con i Paesi terzi**, si rimanda alla seguente documentazione elaborata dal Servizio Studi del Senato della Repubblica: la Nota [n. 12/DOCUE](#) "**La dichiarazione UE-Turchia del 29 novembre 2015**"; la Nota su Atti dell'Unione europea [n. 31](#) "**Vertice sulla migrazione di La Valletta - 11 e 12 novembre 2015**"; la Nota su Atti dell'Unione europea [n. 28](#) "**Il vertice straordinario del 25 ottobre 2015 sulla rotta migratoria dei Balcani occidentali**".

<sup>65</sup> Nell'Agenda la Commissione afferma che l'EASO dovrà aiutare gli Stati membri attraverso una **rete nazionale di unità "Dublino"**.

<sup>66</sup> La Commissione rileva che nel 2014 cinque Stati membri hanno trattato il 72% di tutte le domande di asilo presentate nell'UE.

<sup>67</sup> [Regolamento \(UE\) n. 604/2013](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide.

maggiormente relativamente all'ingresso o al soggiorno del richiedente. I criteri per stabilire tale responsabilità sono, in ordine gerarchico, considerazioni di natura familiare, il possesso recente di un visto o permesso di soggiorno in uno Stato membro, l'ingresso regolare o irregolare del richiedente nell'Unione europea. In particolare, l'art. 13 stabilisce che, quando è accertato, sulla base degli elementi di prova e di circostanze indiziarie, che il richiedente ha varcato illegalmente, per via terrestre, marittima o aerea, in provenienza da un Paese terzo, la frontiera di uno Stato membro, lo Stato membro in questione è competente per l'esame della domanda di protezione internazionale. Tale responsabilità cessa 12 mesi dopo la data di attraversamento clandestino della frontiera.

Nell'Agenda la Commissione ha dichiarato di voler intraprendere una valutazione del sistema Dublino, attingendo anche dall'esperienza maturata con i meccanismi di ricollocazione e reinsediamento, per poter decidere se rivedere i parametri giuridici del sistema Dublino e ottenere una più equa distribuzione dei richiedenti asilo nell'UE. Tale intenzione è stata più volte ribadita. D'altra parte, le Conclusioni dell'ultimo Consiglio europeo del 17 e 18 dicembre 2015 hanno riaffermato la necessità che la Commissione presenti "in tempi rapidi" la revisione del sistema di Dublino;

- l'impegno a **rendere "pienamente e rapidamente operativo" il Piano d'azione sul rimpatrio;**
- una **proposta relativa a un sistema strutturato di reinsediamento dei rifugiati** (al n. 18 dell'Allegato I: Nuove iniziative).

La "[raccomandazione \(UE\) 2015/914](#) della Commissione, dell'8 giugno 2015, relativa a un programma di reinsediamento europeo" ha invitato gli Stati membri a reinsediare, in un periodo di due anni, 20.000 persone provenienti da Paesi non appartenenti all'UE e con evidente bisogno di protezione internazionale secondo l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR). In occasione del Consiglio Giustizia e affari interni (GAI) del 20 luglio 2015, i ministri hanno trovato un accordo in merito al reinsediamento, attraverso programmi multilaterali e nazionali, di 22.504 persone provenienti da Paesi extra-UE e in evidente bisogno di protezione internazionale e hanno accolto con favore la disponibilità degli Stati associati a partecipare agli sforzi in tal senso.

L'Agenda europea sulla migrazione afferma che, sulla scia di tale raccomandazione, la Commissione dovrebbe presentare una proposta

relativa a un "approccio legislativo vincolante e obbligatorio" per il periodo successivo al 2016.

Il Programma della Commissione inserisce, inoltre, fra le proposte prioritarie in sospeso (Allegato III:), da adottare in tempi brevi dai legislatori:

- la **proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un meccanismo di ricollocazione in caso di crisi** e modifica il regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide ([COM\(2015\)450](#)).

La proposta intende modificare il regolamento (UE) n. 604/2013 attraverso l'istituzione di un meccanismo di ricollocazione di crisi quale quadro permanente in grado di gestire in modo strutturale ed efficace le situazioni critiche nel settore dell'asilo. A tal fine, conferisce alla Commissione europea il potere di adottare atti delegati, a norma dell'art. 290 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), finalizzati all'attivazione del meccanismo di ricollocazione di crisi nonché alla sospensione dello stesso nei confronti di uno specifico Stato membro.

La proposta è attualmente all'esame del gruppo Asilo del Consiglio dell'UE dove l'iter negoziale risulta ostacolato dalle perplessità manifestate da molti Stati membri circa l'opportunità di far avanzare i lavori sul meccanismo permanente di ricollocazione prima di disporre di una valutazione dei meccanismi temporanei di ricollocazione.

Su tale proposta il **Senato italiano** si è pronunciato in senso favorevole, con la risoluzione legislativa del 20 ottobre 2015 ([doc. XVIII n. 15](#)). Ha tuttavia rilevato che: la proposta non appare risolutiva delle problematiche legate alla pressione migratoria cui sono soggetti gli Stati membri di frontiera (auspica pertanto che vi faccia seguito un "riordino complessivo e sistematico" del regolamento Dublino III); sarebbe opportuna una revisione generale dei criteri per la determinazione dello Stato membro competente; sarebbe auspicabile il superamento del criterio per la ricollocazione basato su di un tasso di riconoscimento della protezione internazionale di almeno il 75%;

- la **proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un elenco comune dell'UE di Paesi di origine sicuri** ai fini della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale, e che modifica la direttiva 2013/32/UE ([COM\(2015\)452](#))<sup>68</sup>.

La proposta intende consentire un esame più rapido delle domande d'asilo di candidati provenienti da Paesi che tutta l'Unione considera sicuri<sup>69</sup> e accelerarne il rimpatrio qualora la valutazione individuale della domanda confermi che non sussistono le condizioni per la concessione dell'asilo.

La proposta è attualmente all'esame del gruppo Asilo del Consiglio dell'UE dove l'iter negoziale ha trovato ostacoli nell'inclusione della Turchia fra i Paesi di origine sicuri.

Il **Senato italiano** si è pronunciato in senso favorevole con risoluzione legislativa il 20 ottobre 2015 ([doc. XVIII n. 101](#)).

La **Camera dei deputati** ha esaminato congiuntamente entrambe le proposte. Il 14 ottobre 2015 ha quindi approvato un documento finale ([doc. XVIII n. 26](#)) in cui viene espressa una valutazione complessivamente positiva.

Con riferimento al meccanismo permanente di ricollocazione il documento sottolinea tuttavia la necessità di: procedere a un riordino complessivo e sistematico del cosiddetto regolamento Dublino; valutare se le chiavi di distribuzione siano pienamente coerenti con il principio di equa ripartizione dei carichi e delle responsabilità, anche finanziarie, fra gli Stati membri; valutare l'opportunità di ridurre la soglia del 75 per cento delle domande di protezione internazionale accolte in primo grado dei potenziali beneficiari dei programmi di ricollocazione; rideterminare in aumento l'entità del contributo gravante sugli Stati membri che non intendano accettare le quote di ricollocazione ad essi assegnate o, in alternativa, prevedere altri meccanismi sanzionatori; assumere a riferimento un arco temporale più ampio di quello previsto per individuare i casi di aumento straordinario dei flussi migratori.

---

<sup>68</sup> Per approfondimenti su entrambe le proposte si rimanda alle relative schede contenute nel Dossier n. 238-*bis* sopra citato.

<sup>69</sup> Nella lista dei Paesi di origine sicuri proposta dalla Commissione europea sono inclusi Albania, Bosnia Erzegovina, Ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia e Turchia.

Per quanto concerne la proposta sui Paesi di origine sicuri, pur ritenendola apprezzabile, ritiene che questa non appaia sufficiente ad evitare "gravosi adempimenti" a carico dei Paesi di arrivo dei profughi in quanto la provenienza dai Paesi indicati non comporta l'automaticità del respingimento né l'obbligo per le autorità dei Paesi di arrivo di istruire la relativa pratica.

### ***Programma del trio di Presidenza***

Il Programma di 18 mesi del Consiglio dichiara che i temi dei flussi di migrazione irregolare e della protezione internazionale "continuano a essere prioritari e richiedono solidarietà e responsabilità da parte di tutti gli Stati membri". Le Presidenze cercheranno pertanto di individuare le lacune e di valutare nuovi modi per colmarle.

In particolare, si concentreranno sull'attuazione delle azioni previste nell'Agenda europea sulla migrazione e nelle Conclusioni adottate in occasione del Consiglio europeo del 25 e 26 [giugno](#) e del 15 [ottobre](#) 2015. Fra cui:

- lo sviluppo futuro del sistema europeo comune di asilo, con particolare riferimento al riesame ed eventuali modifiche del regolamento Dublino e della proposta di regolamento per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata da un minore non accompagnato (quest'ultima è anche richiamata nella Relazione del Governo italiano);
- i lavori sul meccanismo di ricollocazione dell'UE;
- migliorare le opportunità di reinsediamento;
- proposte per rafforzare il ruolo svolto dall'EASO;
- la proposta di modifica della [direttiva 2013/32/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, al fine di rafforzare le disposizioni sul Paese di origine sicuro;
- i rimpatri e le riammissioni;
- la gestione delle frontiere;
- l'intensificazione della lotta contro il traffico di esseri umani (vd. il Piano d'azione contro il traffico di migranti 2015-2020);

- proposte di regimi rafforzati di protezione in prossimità dell'UE;
- il Piano d'azione con la Turchia in materia di migrazione<sup>70</sup>.

Il Programma delle tre Presidenze specifica, inoltre, che queste lavoreranno per garantire un migliore collegamento fra migrazione, sicurezza e politica estera.

Il **Programma della Presidenza olandese** evidenzia come un'Europa senza confini interni abbia bisogno di trovare soluzioni comuni nei settori della giustizia, della sicurezza, dell'asilo e della migrazione. La Presidenza dichiara pertanto che cercherà di portare avanti l'attuazione dell'**Agenda europea sulla migrazione** e le proposte annunciate dalla Commissione nel Programma di lavoro per il 2016.

In particolare, la Presidenza intende impegnarsi per una più equa distribuzione dei richiedenti protezione internazionale e per un approccio europeo integrato, che comprenda l'attuazione effettiva delle decisioni sulla ricollocazione finora adottate, il pieno funzionamento degli *hotspots* e una maggiore cooperazione operativa fra gli Stati membri.

**Forte priorità verrà conferita dalla Presidenza alle proposte legislative della Commissione sul meccanismo permanente di ricollocazione e l'elenco comune dei Paesi di origine sicuri.**

Il Programma riferisce che negli ultimi mesi la Commissione ha adottato diverse misure per quanto riguarda la dimensione esterna, e cita nello specifico il Piano d'azione sul traffico di esseri umani e quello sul rimpatrio. Riferisce inoltre che la Commissione nel proprio Programma di lavoro ha annunciato l'adozione di ulteriori misure per una migliore gestione della migrazione, con particolare attenzione al reinsediamento e alla revisione del sistema di Dublino.

---

<sup>70</sup> Il Piano d'azione UE-Turchia, presentato dal Presidente della Commissione europea Juncker il 5 ottobre 2015, è stato valutato positivamente in occasione del Consiglio europeo del 15 ottobre 2015. Come riaffermato nella Dichiarazione UE-Turchia del 29 novembre 2015, la Turchia e l'UE hanno deciso di intensificare la loro cooperazione per il sostegno dei siriani sotto protezione temporanea e la gestione della migrazione per contrastare la crisi creata dalla situazione in Siria.

## ***La relazione programmatica del Governo***

Il Governo italiano intende proseguire il proprio impegno per una migliore gestione della crisi migratoria, secondo una strategia improntata alla valorizzazione dei **principi di responsabilità, solidarietà, leale collaborazione e fiducia reciproca**.

Prioritaria sarà la **piena attuazione dell'Agenda europea sulla migrazione e delle misure d'urgenza** identificate dai successivi Consigli europei e dal Consiglio GAI (vd. le decisioni del Consiglio sopra citate). Il Governo intende peraltro richiamare i partner europei al rispetto degli obblighi assunti in sede di Consiglio.

Attuazione  
dell'Agenda  
migrazione

L'Italia ribadirà, inoltre, la necessità di concentrare l'azione dell'UE, oltre che sui richiedenti protezione internazionale, anche nei confronti dei migranti economici. In questa prospettiva, il Governo sottolineerà l'esigenza di una riforma del mandato di Frontex e dello sviluppo di una **"concreta politica europea" in materia di rimpatri**.

Il Governo si impegnerà per "sensibilizzare" le istituzioni dell'UE e gli Stati membri sulla necessità di una **riforma della politica in materia di asilo**. In particolare:

- valutata l'insufficienza del cd. Regolamento Dublino per affrontare le situazioni di emergenza, sosterrà la **proposta di modifica presentata dalla Commissione europea per l'istituzione di un sistema obbligatorio di ricollocazione** fra gli Stati membri in caso di crisi (vd. COM(2015)450);
- più in generale, stimolerà il dibattito per una **complessiva riforma del regolamento di Dublino**, ribadendo l'esigenza, da un lato, di superare il principio della responsabilità dello Stato membro di primo ingresso sulla trattazione delle domande di asilo, dall'altro, di procedere verso un meccanismo di riconoscimento reciproco delle decisioni nazionali.

Il Governo dichiara, inoltre, di voler **seguire con attenzione il negoziato sulla proposta relativa all'istituzione di una lista di Paesi di origine sicuri** (vd. COM(2015)452).

Sosterrà, infine, lo sviluppo del negoziato sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 604/2013 per quanto riguarda la determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una

**domanda di protezione internazionale presentata da un minore non accompagnato** che non ha familiari, fratelli o parenti presenti legalmente in uno Stato membro ([COM\(2014\)382](#)).

La proposta è stata presentata dalla Commissione europea il 26 giugno 2014 ed è ancora al vaglio delle istituzioni europee. Il **Senato italiano** si è espresso in senso favorevole sulla proposta con risoluzione legislativa del 30 luglio 2014 ([doc. XVIII n. 72](#)).

#### **Azione esterna in materia migratoria**

Il Governo ribadisce il proprio impegno nell'assicurare l'attuazione da parte europea del **Piano d'azione adottato in occasione del vertice sulla migrazione di La Valletta** dell'11 e 12 novembre 2015<sup>71</sup> cui hanno preso parte i capi di Stato e di governo dell'UE e dei Paesi africani parti del processo di Khartoum e del processo di Rabat.

Il Governo si impegna, in particolare, a far sì che l'Unione adempia agli impegni presi nei cinque ambiti identificati dal Piano d'azione, ossia: 1) intervento sulle cause profonde della migrazione per contribuire alla creazione di pace, stabilità e sviluppo economico; 2) miglioramento nell'organizzazione di canali di migrazione legale; 3) protezione dei migranti e dei richiedenti asilo; 4) una lotta più efficace allo sfruttamento e al traffico di migranti; 5) cooperazione in materia di rimpatrio e riammissione.

Il Governo dichiara, inoltre, che continuerà a promuovere la partecipazione ai **processi di Rabat e di Khartoum**, su quest'ultimo in particolare predisponendo iniziative concrete che contrastino la tratta dei migranti e il traffico di esseri umani.

Il processo di Rabat è stato lanciato in occasione della prima conferenza ministeriale UE-Africa su migrazione e sviluppo tenutasi nel luglio 2006 a Rabat e mira a intensificare il dialogo e la cooperazione fra Paesi d'origine, di transito e di destinazione lungo la rotta migratoria dell'Africa occidentale. Il processo di Karthoum (iniziativa UE-Corno d'Africa in materia di rotte migratorie) è stato lanciato durante il semestre di presidenza italiana dell'UE, nel corso della conferenza ministeriale di Roma del novembre 2014, sulla falsariga del processo di Rabat.

---

<sup>71</sup> Per approfondimenti, si rimanda alla Nota su Atti dell'Unione europea [n. 31](#) "Vertice sulla migrazione di La Valletta - 11 e 12 novembre 2015", a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

Più in generale, il Governo continuerà a **sostenere il dialogo in materia migratoria con i Paesi terzi**, nell'ambito dei diversi quadri di dialogo e cooperazione previsti dall'Approccio globale alla migrazione e mobilità<sup>72</sup>, con specifico riferimento all'avvio del partenariato per la mobilità con il Libano e dell'Agenda comune sulla mobilità con l'Etiopia e al proseguimento del Dialogo di Mobilità con la Cina.

### **Gestione delle frontiere e migrazione legale**

Nel 2015 le frontiere esterne nell'UE hanno subito una fortissima pressione esercitata dall'eccezionale flusso di migranti (circa un **milione e mezzo**) provenienti da zone del mondo politicamente ed economicamente instabili. La scarsa capacità di frenare tali flussi e di garantire efficacemente la sicurezza di tali frontiere, e il **conseguente sovraccarico eccezionale di domande di protezione sui sistemi di asilo** di alcuni Stati membri, hanno indotto alcuni Paesi UE a **reintrodurre i controlli alle frontiere interne** ai sensi delle norme dell'Unione che consentono **deroghe straordinarie** e per **periodi limitati** al regime Schengen. Attualmente, tra i Paesi (UE ed extra UE) che partecipano all'area Schengen, hanno reintrodotti i controlli alle frontiere interne per il volume eccessivo di richiedenti asilo: la **Norvegia** (dal 15 gennaio al 14 febbraio 2016), la **Svezia** (dal 10 gennaio all'8 febbraio 2016), la **Danimarca** (dal 4 gennaio al 03 febbraio 2016), l'**Austria** (dal 16 novembre 2015 al 15 febbraio 2016), e la **Germania** (dal 14 novembre 2015 al 13 febbraio 2016). In precedenza aveva reintrodotti i controlli alle frontiere interne per le medesime ragioni anche l'**Ungheria** (dal 17-al 26 ottobre 2015). La **Francia** ha reintrodotti i controlli alle frontiere interne (dal 14 dicembre al 26 febbraio) in relazione allo stato di emergenza dichiarato a seguito degli attacchi terroristici avvenuti a Parigi.

Nel Programma di lavoro della Commissione si pone l'accento sulla **necessità di ripensare radicalmente il modo di gestire le frontiere esterne comuni**. A tal proposito viene richiamato il

---

<sup>72</sup> Il cd. "approccio globale in materia di migrazione e mobilità" (*Global Approach to Migration and Mobility*, GAMM) costituisce, già dal 2005, il quadro generale della politica esterna dell'Unione europea con tutti i Paesi terzi nel settore della migrazione e dell'asilo.

pacchetto di proposte presentato nel dicembre 2015 al fine del rafforzamento della gestione delle frontiere esterne.

Con la proposta di regolamento [COM\(2015\)671](#), adottata dalla Commissione europea il 15 dicembre 2015, si prevede in particolare l'istituzione di una **guardia costiera e di frontiera europea** e la previsione di un nuovo quadro giuridico rafforzato di Frontex che prenderà il nome di Agenzia europea della guardia costiera e di frontiera.

Secondo quanto annunciato dalla Commissione la nuova guardia costiera e di frontiera avrà a disposizione una **squadra di riserva rapida** formata da **1500 esperti**, il cui intervento potrà essere dispiegato entro tre giorni, e un **parco di attrezzature tecniche** messo a disposizione dagli Stati membri cui **l'agenzia potrà attingere autonomamente**. È previsto che in seno all'Agenzia sia istituito un **centro di monitoraggio e analisi dei rischi** per controllare i flussi migratori verso l'Unione europea e al suo interno. In particolare tale centro dovrà svolgere valutazioni di vulnerabilità volte ad individuare i punti deboli alle frontiere UE.

Inoltre, secondo la proposta, **gli Stati membri potranno richiedere operazioni congiunte e interventi rapidi alle frontiere**, nonché il dispiegamento di squadre della guardia costiera e di frontiera europea a sostegno di tali operazioni e interventi.

In caso di **persistenza delle carenze o di ritardo o inadeguatezza dell'azione nazionale** qualora uno Stato membro sia sottoposto a una **forte pressione migratoria** che rappresenti una minaccia per lo spazio Schengen, **la Commissione potrà adottare una decisione di esecuzione** per stabilire che la situazione in un particolare tratto delle frontiere esterne richiede un **intervento urgente a livello europeo**. Ciò dovrebbe permettere all'Agenzia di intervenire, dispiegando le squadre della guardia costiera e di frontiera europea, per assicurare l'azione sul campo **anche quando uno Stato membro non può o non vuole prendere le misure necessarie**.

La proposta prevede infine il **rafforzamento** del mandato dell'agenzia per quanto riguarda le attività di **rimpatrio**.

Per accrescere la sicurezza nello spazio Schengen, la Commissione ha inoltre previsto, con proposta di regolamento [COM\(2015\)670](#), una modifica mirata del codice frontiere Schengen volta **a introdurre controlli sistematici obbligatori dei cittadini dell'UE alle frontiere esterne terrestri, marittime e aeree**. Saranno introdotti controlli obbligatori dei cittadini dell'UE basati sul raffronto con banche dati, quali il sistema d'informazione Schengen, la banca dati dell'Interpol sui documenti di viaggio rubati e smarriti e i pertinenti sistemi nazionali, al fine di verificare che le persone in arrivo non rappresentino una minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza interna.

La proposta rafforza **l'obbligo di verificare gli identificatori biometrici nei passaporti dei cittadini dell'UE** in caso di dubbi sull'autenticità del passaporto o sulla legittimità del titolare. I controlli saranno obbligatori anche all'uscita dall'Unione europea.

Infine, per rispondere alla sfida demografica e al fabbisogno del mercato del lavoro nell'Europa del futuro la Commissione europea intende presentare un approccio rinnovato in materia di migrazione legale, incluse misure per migliorare la direttiva sulla Carta blu.

Scopo della [direttiva 2009/50/CE](#), cosiddetta Carta blu, è aumentare la capacità dell'Unione europea (UE) di **attrarre cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati**. Con la direttiva si intende:

- **facilitare l'ammissione dei cittadini** in questione, armonizzando le condizioni del loro ingresso e soggiorno nell'Unione europea;
- **semplificare le procedure** di ammissione;
- **migliorare lo status giuridico** di coloro che sono già presenti sul territorio degli Stati membri.

La direttiva **si applica a cittadini di paesi terzi altamente qualificati** che chiedono di essere ammessi nel territorio di uno Stato membro per svolgere un lavoro per **più di tre mesi**, nonché ai loro **familiari**.

Per quanto riguarda le **politiche di integrazione europea**, in materia di **politiche migratorie**, coerentemente con quanto previsto nell'ottava priorità della lettera del Presidente della

Commissione europea Juncker - “Verso una nuova politica della migrazione” - ed anche al fine di affrontare adeguatamente **la crisi dei rifugiati**, il Governo intende dare particolare rilevanza alla trattazione delle seguenti tematiche:

- **integrazione socio-lavorativa** degli immigrati nella società italiana, con particolare attenzione alle **fasce vulnerabili** di migranti;
- **contrasto** al fenomeno del **lavoro sommerso e irregolare** di migranti;
- realizzazione di **progetti in collaborazione con i paesi terzi**, finalizzati a supportare **percorsi di migrazione circolare**;
- gestione di **percorsi migratori regolari di lavoratori** stranieri dotati di **elevate competenze** tecniche e professionali, in attuazione della citata direttiva Carta Blu.

### ***Programma del trio di Presidenza***

Nel programma delle tre Presidenze del Consiglio si intende prestare particolare attenzione all’attuazione delle azioni previste nell’Agenda europea sulla migrazione in materia di gestione delle frontiere e migrazione legale. Sono considerati prioritari i progressi nell’iter legislativo per quanto riguarda il **pacchetto "frontiere intelligenti"** e il **nuovo codice dei visti**.

Il 1° aprile 2014 la Commissione europea ha adottato una proposta di regolamento [COM\(2014\)164](#) che ridefinisce la disciplina in materia di visti dell’Unione. In particolare la riforma prevede:

- una serie di **norme procedurali più chiare** e procedure più veloci;
- una maggiore **cooperazione consolare**;
- disposizioni che rendano più agevole la **ripetizione di visite**;
- l’introduzione di un **visto di circolazione**.

Questo nuovo tipo di visto dovrebbe consentire ai cittadini di paesi terzi autorizzati di **entrare e di circolare nello spazio Schengen per un periodo massimo di 1 anno** (purché non soggiornino nel medesimo Stato membro per più di 90 giorni su un periodo di 180 giorni), con la possibilità di **proroga fino a un**

**massimo di due anni** (a condizione di non soggiornare per più di 90 giorni su un periodo di 180 giorni nel territorio del medesimo Stato membro).

La riforma in materia di visti è tuttora all'esame delle Istituzioni legislative europee. Sulla proposta il **Senato italiano** ha approvato una risoluzione nella seduta del 28 maggio 2014 ([doc. XVIII n. 66](#)).

### ***La relazione programmatica del Governo***

Secondo la Relazione l'Italia seguirà con particolare attenzione la disciplina in materia di *Smart borders*, iniziativa finalizzata ad agevolare il transito di viaggiatori abituali ed a monitorare le presenze di cittadini extra UE nell'area Schengen (*Registered Traveller Programme - RTP* e "*Entry/Exit System - EES*).

Il pacchetto "**frontiere intelligenti**", adottato dalla Commissione europea nel febbraio 2013, comprende i seguenti tre atti legislativi:

- una proposta di regolamento [COM\(2013\)95](#) che istituisce un **sistema di ingressi/uscite** (EES);
- una proposta di regolamento [COM\(2013\)97](#) che istituisce un **programma per viaggiatori registrati** (RTP);
- una proposta di regolamento che modifica il codice frontiere Schengen ai fini del funzionamento dei due nuovi sistemi.

Il nuovo **sistema UE di ingressi/uscite** **sostituisce l'attuale procedura** basata in linea di massima **sull'apposizione di timbri nel documento di viaggio**; mediante tale sistema è possibile: **registrare data e luogo di ingresso** (e di uscita) **dei cittadini di paesi terzi che viaggiano nell'Unione europea; calcolare elettronicamente la durata del soggiorno breve autorizzato; inviare una segnalazione alle autorità nazionali qualora alla scadenza del periodo autorizzato non sia stata registrata l'uscita del viaggiatore dal territorio dell'UE.**

Il programma per viaggiatori registrati (RTP) prevede **controlli semplificati per i "viaggiatori frequenti"** (ad esempio, imprenditori, lavoratori con contratti a breve termine, ricercatori e studenti, cittadini di paesi terzi che hanno stretti legami di parentela con cittadini dell'UE o che vivono nelle regioni confinanti) che entrano nell'UE, resi possibili da un **insieme di esami preventivi e controlli di sicurezza preliminari**, ed attraverso

**meccanismi di controllo automatizzato alle frontiere** ("porte automatiche") presso i principali valichi di frontiera, quali gli aeroporti che dispongono di questa moderna tecnologia.

Il Governo intende tenere in debita considerazione anche l'obiettivo di favorire lo **sviluppo di virtuosi modelli di migrazione legale**. In tale prospettiva, l'Italia valuterà con attenzione le proposte che la Commissione dovrebbe presentare riguardo la cosiddetta **Direttiva Carta Blu**, auspicando un'effettiva armonizzazione della normativa in materia tra gli Stati membri onde evitare ogni possibile disparità di trattamento.

## UN RUOLO PIÙ INCISIVO A LIVELLO MONDIALE

Il Programma della Commissione per il 2016 evidenzia la necessità generale di rafforzare **la coerenza dell'azione esterna dell'Unione** e la sua centralità per accrescere l'incisività e la portata delle stesse politiche interne. Sfide quali la migrazione, l'accesso all'energia e ad altre risorse e il cambiamento climatico "rendono chiaro quanto sia necessaria una reale dimensione esterna per poter conseguire importanti obiettivi di politica interna e far sì che l'UE colga le opportunità che le si aprono per promuovere nel resto del mondo i propri valori, quali la democrazia, i diritti umani, l'uguaglianza e la solidarietà".

A tal fine, la Commissione individua un *cluster* di obiettivi e linee d'azione prioritarie, così schematizzabile:

- pieno sostegno all'Alta Rappresentante e Vicepresidente nei lavori per la predisposizione di una **nuova strategia globale in materia di politica estera e di sicurezza, che dovrebbe essere presentata in occasione del Consiglio europeo del giugno 2016;**
- impegno proattivo a sostegno degli attori internazionali, primi fra tutti Nazioni Unite e OSCE, onde far fronte alle più gravi crisi internazionali, quali i conflitti in **Siria, Libia e Ucraina**. Mobilitazione dell'intera gamma di politiche, finanziamenti e strumenti a disposizione dell'Unione, con particolare riferimento al rafforzamento della sicurezza nei paesi partner. In tale ambito, la Commissione prevede, nel corso del 2016, l'adozione di un vero e proprio pacchetto, consistente in misure di natura mista - legislative e non - volte a **riformare il settore sicurezza**, che potrebbero includere un nuovo strumento specifico per il rafforzamento delle capacità a sostegno della sicurezza e dello sviluppo nei paesi terzi;
- presentazione, a seguito della consultazione pubblica già in corso e lanciata con apposito documento congiunto dell'Alta Rappresentante e della Commissione ([JOIN \(2015\)33](#)), di un **nuovo quadro d'azione post-Cotonou** che governi le relazioni con i paesi e le regioni dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, perseguendo in particolare la promozione dello sviluppo economico, il sostegno alla protezione sociale e ambientale, la difesa dei diritti umani, il contrasto alla corruzione e il

- miglioramento della gestione della migrazione, affrontandone le cause profonde;
- rinnovato impegno al fine di rendere più concreta la **prospettiva di adesione** dei paesi candidati, sulle linee individuate dal documento di strategia pubblicato lo scorso 10 novembre ([COM \(2015\)611](#)), rafforzando in particolare il partenariato con la Turchia, grazie all'attuazione del piano d'azione in materia di migrazione e alla modernizzazione dell'Unione doganale;
  - avvio della **nuova politica europea di vicinato**, che dovrebbe offrire un quadro più mirato e su misura per sostenere la stabilizzazione e lo sviluppo democratico dei paesi interessati, sia a sud sia a est dell'Unione;
  - sostegno all'Alta Rappresentante nel processo di approfondimento delle relazioni bilaterali con i principali partner dell'UE, con particolare riferimento **alla Cina e all'Iran**, per il quale, dopo la conclusione positiva dei negoziati sul nucleare, dovrebbe essere possibile prevedere un quadro rinnovato per l'impegno dell'Unione, con riserva dell'attuazione integrale dell'accordo.

### **Programma del trio di Presidenza**

I temi connessi all'azione dell'esterna dell'Unione enucleati nel programma della Commissione trovano puntuale riscontro nel Programma delle tre Presidenze. Il Programma sottolinea in primo luogo come la presenza di un "arco di instabilità" che si estende dall'Europa orientale al Sahel colpisca la sicurezza stessa dell'UE e rischi di compromettere i suoi interessi e valori condivisi. L'UE deve pertanto "affrontare le minacce emergenti quali minacce ibride, gruppi terroristici che dispongono di risorse enormi (come l'ISIL/Da'esh) e attacchi informatici, come pure le minacce perenni quali proliferazione, pirateria, estremismo e terrorismo".

Il trio si sofferma nel dettaglio anche su temi e linee dell'azione esterna ulteriori rispetto a quelli individuati dalla Commissione, e segnatamente:

- sull'attuazione e la valutazione delle misure connesse agli **aspetti esterni della migrazione**, incluse [nell'Agenda europea sulla migrazione](#) e nelle conclusioni dei Consigli europei di [aprile](#), [giugno](#) e [ottobre](#) 2015 e decise al [vertice di La Valletta](#) dell'11 e 12 novembre 2015, nonché alla

- conferenza ad alto livello sulla rotta del Mediterraneo orientale e dei Balcani occidentali dell'8 ottobre 2015;
- sull'implementazione delle conclusioni del [Consiglio affari esteri di febbraio 2015](#) per quanto attiene in particolare alle **attività esterne di lotta al terrorismo**, compresi i dialoghi politici rafforzati in materia di lotta al terrorismo, i piani d'azione e i progetti di sviluppo delle capacità con i paesi del Medio Oriente e del Nord Africa;
  - sul rafforzamento delle **capacità militari e civili dell'UE**, adattando meglio la Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) alle sfide presenti e future, comprese le considerazioni relative ai diritti umani;
  - sullo sviluppo di una **relazione strategica forte ed efficace con gli Stati Uniti**, che renderà possibile una stretta cooperazione su varie questioni connesse alla politica estera e di sicurezza e che si concentrerà in particolare su misure in tema di commercio, sicurezza energetica, PSDC e protezione dei dati;
  - sull'impegno volto a promuovere la **stabilità in Asia e l'integrazione regionale** in occasione dell'11° Vertice ASEM, che si terrà nel luglio 2016, nonché tramite la puntuale attuazione della [strategia UE-Asia centrale riveduta nel giugno 2015](#);
  - sull'attuazione della **tabella di marcia UE-Africa** adottata in occasione del [Vertice del 2014](#), con particolare attenzione alle misure volte a prevenire e affrontare le situazioni di crisi, a contribuire alla pace e alla stabilità, nonché a contenere i crescenti flussi di migrazione irregolare e a combattere contro il terrorismo, in stretta cooperazione con l'Unione africana, con le organizzazioni regionali e con i partner internazionali, dando attuazione alle strategie regionali e ai piani d'azione di accompagnamento e adattando alle nuove realtà e alle sfide globali le relazioni dell'UE con gli Stati ACP (cd.post-Cotonou);
  - sull'impegno a rendere le politiche di aiuto allo sviluppo più efficaci e mirate, intensificando gli sforzi per collegare i programmi di cooperazione allo sviluppo dell'UE e dei suoi Stati membri attraverso la **programmazione congiunta**, nel quadro globale fissato dall'**Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile** concordata a New York;
  - sul rinnovato sforzo volto a contribuire all'inoltro efficace degli **aiuti umanitari** alle persone colpite da conflitti, instabilità e

calamità naturali, nonché alla ricerca di approcci innovativi e di un rafforzamento della responsabilità collettiva della comunità internazionale in occasione del primo vertice umanitario mondiale, che si terrà a Istanbul nel maggio del 2016.

### **Relazione programmatica 2016 del Governo**

La relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea dedica alla dimensione esterna dell'UE l'intera parte terza, articolandola in sette distinti capitoli relativi alla Politica estera e di sicurezza comune (PESC), alla Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC), all'Allargamento dell'Unione, alla Politica di vicinato e strategie macroregionali, alla collaborazione con i Paesi terzi e agli accordi internazionali (v. *infra*, capitolo 6), alla cooperazione allo sviluppo e aiuto umanitario e al Servizio europeo di azione esterna.

Per quanto concerne **il capitolo relativo alla PESC**, il Governo individua quali priorità **il tema delle migrazioni e la stabilizzazione del vicinato, con particolare riferimento alla situazione di Siria e Libia**. Sul primo tema la Relazione ricorda il lavoro svolto a livello di Consiglio europeo e gli esiti del Vertice di La Valletta e sottolinea la necessità di elaborare proposte in grado di indirizzarsi alle cause della migrazione - in particolare in aree come il Corno d'Africa, il Sahel e il Nord Africa - valorizzando i dialoghi regionali (come i Processi di Rabat e Khartoum) e mettendo in opera i molteplici interventi di assistenza a tal fine predisposti. Quanto alle crisi nel vicinato meridionale, il Governo intende adoperarsi affinché l'UE svolga un ruolo centrale nell'indispensabile azione di assistenza che la Comunità internazionale sarà chiamata a dispiegare in Libia all'indomani dell'insediamento del governo di unità nazionale, e continuare a sostenere una posizione dell'UE coesa a sostegno dell'iniziativa delle Nazioni Unite per porre fine alle violenze in Siria e facilitare una transizione politica conforme alle aspirazioni democratiche del popolo siriano. Forte sostegno sarà dato anche alla rinnovata determinazione dell'UE "ad elevare il profilo del proprio impegno in materia di contrasto al terrorismo e all'estremismo violento", assicurando massimo rilievo all'attuazione della strategia e delle iniziative UE contro il terrorismo e i fenomeni a esso correlati quali quello dei combattenti stranieri e del reducismo.

In tema di **PSDC**, il Governo intende contribuire alla costruzione di una più ampia ed efficace dimensione di sicurezza e difesa comune europea, ideando approcci innovativi per il finanziamento dei progetti comuni europei, per la cooperazione civile-militare, per il supporto alle PMI della difesa e per l'individuazione di sinergie nel campo dello sviluppo congiunto dei *Remotely Piloted Aircraft Systems* (RPAS). Si propone altresì di collaborare fattivamente allo sviluppo dell'**operazione EUNAVFOR MED Sophia** per il contrasto al traffico di migranti nel Mediterraneo; all'esercizio di revisione della Strategia globale dell'UE; al rafforzamento del partenariato strategico con la NATO; al potenziamento delle capacità di pianificazione delle operazioni PSDC e al rafforzamento delle capacità di intervento rapido e di risposta alle crisi; allo sviluppo dal Quadro strategico dell'UE in materia di cyberdifesa.

Per quanto riguarda la **politica di allargamento**, l'Italia - come già nel corso del suo semestre di Presidenza - sosterrà con forza e convinzione la prospettiva europea dei paesi dei Balcani occidentali e della Turchia, con particolare riferimento all'apertura di nuovi capitoli negoziali con Serbia e Montenegro; all'attuazione dell'Accordo di stabilizzazione e associazione UE-Kosovo; all'impegno nel cammino di integrazione europea e nei processi di riforma in atto in Albania; al rilancio del processo di integrazione europea della Macedonia; alla prosecuzione del processo di riforme avviato in Bosnia-Erzegovina dopo l'entrata in vigore, nel luglio 2015, dell'Accordo di stabilizzazione e associazione; all'apertura di capitoli negoziali con la Turchia con l'obiettivo di incoraggiare Ankara a recepire e allinearsi ai valori fondanti dell'UE in tema di stato di diritto e libertà fondamentali.

In materia di **vicinato**, il Governo intende in primo luogo favorire la rapida attuazione della nuova Politica europea di vicinato (PEV), presentata con una comunicazione congiunta dell'Alta Rappresentante e della Commissione lo scorso 18 novembre ([JOIN \(2015\)50](#)), al termine di un'ampia consultazione pubblica cui entrambi i rami del nostro Parlamento hanno contribuito con risoluzioni puntuali e qualificate<sup>73</sup>, e improntata al rafforzamento dei principi di differenziazione, inclusività e *co-ownership*,

---

<sup>73</sup> Si vedano, rispettivamente, la [risoluzione](#) della Commissione 3<sup>a</sup> del Senato, del 16 giugno 2015, e il [documento](#) approvato dalla Commissione III della Camera il 5 agosto 2015.

finalizzati ad assicurare il pieno coinvolgimento di tutti i Partner, sia orientali che meridionali, tenendo conto delle rispettive ambizioni, esigenze e condizioni di partenza, e al potenziamento di settori in precedenza meno valorizzati, quali le relazioni con i cd. "Vicini dei Vicini" e la dimensione più strettamente connessa alla sicurezza. Più nel dettaglio il nuovo Vicinato, che dovrebbe basarsi sul **mantenimento dell'attuale proporzione dell'allocazione delle risorse finanziarie (2/3 ai Vicini meridionali e 1/3 ai Vicini orientali)**, sarà finalizzato al consolidamento delle democrazie "sane" ai confini meridionali dell'Unione; a un'evoluzione del Partenariato orientale che sappia tener conto del contesto particolarmente critico dovuto al perdurare della crisi in Ucraina; al sostegno alla stessa Ucraina, alla Moldova e alla Georgia nel percorso di riforme in attuazione dei rispettivi Accordi di associazione; all'individuazione di formule relazionali specifiche per i partner (Armenia, Azerbaigian e Bielorussia) che non intendono o non sono in grado di impegnarsi in un percorso negoziale approfondito con l'UE.

In tema di **cooperazione allo sviluppo e aiuto umanitario**, nel sostenere gli obiettivi fissati a livello nazionale dal Documento triennale di programmazione e indirizzo, nel nuovo quadro normativo e istituzionale della **legge di riforma n. 125/14**, il Governo intende sostenere, tra l'altro, l'attuazione dell'Agenda globale per lo sviluppo 2030; il processo volto a potenziare l'azione dell'UE per la massimizzazione degli effetti positivi della migrazione sullo sviluppo; il dibattito volto a sincronizzare le attività di emergenza condotte nelle aree interessate dai conflitti alle esigenze connesse alla mitigazione del fenomeno migratorio; l'attuazione degli impegni assunti durante il semestre di Presidenza italiano per il rafforzamento dei legami fra le autorità umanitarie e quelle di protezione civile nella gestione e nella prevenzione dei disastri; le iniziative avviate dalla Presidenza italiana nei settori della disabilità e della prevenzione della violenza sessuale sulle donne e sui minori nelle situazioni di conflitto; l'azione dell'UE volta a sostenere il processo di riforma dell'azione umanitaria avviato dal Segretario generale dell'ONU e la preparazione del Forum mondiale umanitario di Istanbul.

Per quanto riguarda infine il **Servizio europeo di azione esterna** (SEAE), il Governo intende sostenerne il processo di revisione in via di completamento, garantendo candidature italiane

qualificate nella consapevolezza che uno degli aspetti fondamentali della struttura e del funzionamento del SEAE consiste nel far lavorare fianco a fianco personale proveniente dalle Istituzioni dell'Unione e dagli Stati membri. Intende altresì promuovere tutte le iniziative che mirino al progressivo rafforzamento del profilo internazionale dell'Unione e della sua capacità di fornire risposte coordinate e unitarie alle sfide globali.



## UN'UNIONE DI CAMBIAMENTO DEMOCRATICO

Il programma legislativo della Commissione europea per il 2016 indica come prioritaria la conclusione dei negoziati sul nuovo **accordo interistituzionale "Legiferare meglio"**.

L'accordo interistituzionale è stato presentato dalla Commissione europea come parte integrante di un complesso pacchetto: dieci documenti finalizzati ad alleggerire la produzione normativa UE ed a limitare gli oneri su imprese e cittadini in uno sforzo di semplificazione, valutazione e trasparenza degli atti legislativi europei e delle procedure utilizzate per la loro approvazione (cd. pacchetto "*better regulation*", ovvero "legiferare meglio"). La proposta di accordo interistituzionale sottoposta agli altri soggetti istituzionali dell'Unione (Parlamento europeo e Consiglio, [COM\(2015\)216](#)) contiene un'ipotesi operativa di collaborazione per il raggiungimento di comuni obiettivi di "*better regulation*"<sup>74</sup>.

Si ricorda che i negoziati sull'accordo "Legiferare meglio" si sono **conclusi il 16 dicembre 2015**. Tra i punti qualificanti che sono stati oggetto di discussione merita di essere citato il ruolo del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali, che la versione originaria della proposta della Commissione sembrava poter mettere in ombra. Una volta che l'accordo sarà stato messo a punto dai giuristi-linguisti, dovrà essere adottato formalmente dalle tre istituzioni conformemente alle rispettive procedure interne. Dovrà poi essere firmato dai presidenti delle tre istituzioni ed entrerà in vigore lo stesso giorno. L'accordo prevede una **cooperazione più stretta** tra le istituzioni nell'ambito della **programmazione legislativa**, il **rafforzamento delle valutazioni d'impatto** delle nuove iniziative ed una **maggiore trasparenza e consultazione pubblica nell'iter** legislativo.

In particolare, la Commissione consulterà sia il Consiglio che il Parlamento prima di adottare il proprio programma di lavoro annuale e terrà conto del loro parere. Prima di adottare una proposta la Commissione condurrà consultazioni pubbliche, incoraggiando in particolare la partecipazione diretta delle PMI. Nell'ambito del processo teso al miglioramento della qualità degli atti legislativi dell'UE saranno rafforzate le valutazioni d'impatto

---

<sup>74</sup> Per maggiori dettagli sull'intero pacchetto si rinvia alla [Nota su atti dell'Unione europea n. 4 del 1° giugno 2015](#) "Legiferare meglio, legiferare meno", a cura del Servizio studi del Senato della Repubblica.

delle nuove iniziative, che terranno maggiormente conto delle conseguenze che i nuovi atti legislativi hanno sulla competitività, in particolare per quanto concerne le PMI.

Il 25 novembre 2015 la 14<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato della Repubblica ha adottato una risoluzione ([Doc XVIII, N. 102](#)) sulla Comunicazione "Legiferare meglio per ottenere risultati migliori - Agenda dell'UE" (COM(2015)215) e sulla Proposta di accordo interistituzionale ([COM\(2015\)216](#)). La risoluzione contiene un parere favorevole con osservazioni e condizioni. Preliminarmente, la Commissione ha sottolineato che il miglioramento dei meccanismi di formazione delle decisioni europee, perseguito attraverso il pacchetto della *better regulation*, avrebbe potuto essere assicurato anche da una più estesa interpretazione dei trattati vigenti, basandosi sulla piena valorizzazione del necessario equilibrio tra la dimensione politica e quella tecnica, da coniugare con il supporto degli organi di rappresentanza politica costituiti dal Parlamento europeo e dai Parlamenti nazionali. Tra le osservazioni formulate si ricordano quelle relative a: la necessità di garantire il costante coinvolgimento dei Parlamenti nazionali; l'attività di bilanciamento tra diversi valori e scelte, di esclusiva pertinenza del legislatore, che non può essere minacciata dai requisiti procedurali che derivano dal programma di *better regulation*; il suggerimento a focalizzare meglio le consultazioni verso le istituzioni maggiormente rappresentative di un ruolo chiave di garanzia del rapporto democratico con i cittadini, quali il Parlamento europeo ed i Parlamenti nazionali. Le condizioni sono, inoltre, le seguenti:

- 1) la revisione della norma per cui il Parlamento europeo ed il Consiglio dovrebbero porre in essere una valutazione d'impatto su ogni emendamento sostanziale proposto durante l'*iter* legislativo. Tale procedura priverebbe infatti i co-legislatori dell'Unione del margine negoziale per arrivare ai compromessi di natura politica che si possono rendere necessari;
- 2) l'opportunità di ricordare nell'Accordo interistituzionale la "convenzione costituzionale" sul dialogo politico tra Parlamenti nazionali e istituzioni europee formatasi negli ultimi anni;
- 3) la valutazione dell'opportunità di trasmettere ufficialmente i progetti di atti delegati ai Parlamenti nazionali;
- 4) la garanzia che la competitività dell'Unione europea sullo scenario globale e gli aspetti economici non vadano a detrimento degli alti *standard* sociali e ambientali raggiunti nei paesi europei rispetto alle altre realtà del mondo globalizzato.

La Commissione Politiche dell'Unione europea della Camera dei deputati ha avviato l'esame della Comunicazione "Legiferare meglio per ottenere risultati migliori - Agenda dell'UE" (COM(2015)215) e sulla Proposta di

accordo interistituzionale (COM(2015)216) il 24 giugno 2015 e dovrebbe approvare un documento finale entro la fine di gennaio 2016.

La Commissione europea intende, inoltre, presentare nel corso del 2016 una proposta di **accordo interistituzionale** relativo ad un **registro sulla trasparenza obbligatorio per i rappresentanti di interesse** che agiscono presso le istituzioni europee.

Si intende, infine, proseguire nel 2016 l'intensificazione dell'**impegno e dialogo con i Parlamenti nazionali**, sia in termini di incontri e scambi di opinione con le commissioni parlamentari sia nell'ambito del dialogo politico sulle proposte della Commissione europea. Verranno, inoltre, ampliati i dialoghi con i cittadini, che consentono ai membri della Commissione europea di ascoltare direttamente i cittadini nelle loro regioni e rispondere alle loro domande.

### **Programma del trio di Presidenza**

Nel programma del **trio di Presidenza** non si indicano priorità in materia istituzionale.

Per contro la **Presidenza olandese** preannuncia, nel proprio programma, l'intenzione di mettere all'ordine del giorno del Consiglio affari generali le misure di attuazione dell'Accordo interistituzionale sulla "*better regulation*", comprese quelle sulla programmazione annuale. Il 2016 dovrebbe quindi vedere lo sviluppo e l'applicazione delle nuove norme, sia all'interno del Consiglio che nei rapporti con Commissione e Parlamento europeo.

### **Relazione programmatica 2016 del Governo**

Nella relazione programmatica per il 2016 il Governo indica le seguenti priorità sulle questioni istituzionali:

- mantenere un **elevato livello di ambizione nei confronti del progetto europeo**, resistendo ai tentativi di rimpatrio delle competenze. In **vista del sessantesimo anniversario della firma dei Trattati di Roma del 1957**, si propone di avviare un'analisi approfondita sui Trattati allo scopo di **rilanciare il progetto di integrazione europea**;
- perseguire il **rafforzamento della legittimità democratica delle Istituzioni UE** nel quadro del "doppio binario democratico" costituito da un lato dal Parlamento europeo, dall'altro da Consiglio europeo e Consiglio UE;

- proseguire il lavoro per il **consolidamento della cooperazione interistituzionale**, in favore di una rafforzata collaborazione del Consiglio con la Commissione e con il Parlamento europeo;
- favorire, nell'ambito dei negoziati per la permanenza del Regno Unito nell'UE, l'avvio di un ampio **dibattito sul miglioramento del funzionamento dell'Unione europea**, con la disponibilità da parte del Governo italiano a valutare un accordo che possa risultare accettabile sia per gli Stati membri che intendono approfondire l'integrazione, sia per gli Stati membri che intendono limitare la cooperazione principalmente ai settori riguardanti il mercato unico. Il governo indica che tale percorso potrebbe condurre ad una **Europa a "cerchi concentrici"**, con al centro una Eurozona rafforzata aperta, in prospettiva, ad una evoluzione verso una Unione politica;
- promuovere, attraverso il dialogo annuale in sede di Consiglio, la **tutela dello stato di diritto nell'UE** e la difesa dei suoi valori fondamentali, nonché la conclusione del **processo di adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo**.

Nella **risoluzione Rosato ed altri** (n. 6-00155) **approvata dalla Camera dei deputati il 10 settembre 2015**, in esito dell'esame congiunto del Programma di lavoro della Commissione per il 2015 e della Relazione programmatica del Governo sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea riferita all'anno 2015, si **impegna il Governo**, in particolare, a:

- **concorrere attivamente all'avanzamento delle prospettive dell'integrazione europea**, attraverso un confronto il più ampio possibile che coinvolga i cittadini, in primo luogo attraverso le istituzioni parlamentari;
- adoperarsi affinché il percorso di **rilancio del processo di integrazione** sia articolato in **tre ambiti**:
  - la definizione, a trattati vigenti, di **politiche comuni in grado di fornire risposte adeguate alle aspettative dei cittadini**, in modo da fronteggiare con azioni concrete le crescenti tendenze all'euroscetticismo;

- **l'attuazione di un'autentica Unione economica e monetaria**, a partire dalla Relazione dei cinque Presidenti dello scorso giugno, assicurando che la creazione di nuovi meccanismi e figure istituzionali nella zona euro risponda primariamente all'obiettivo di condurre politiche economiche e di bilancio orientate alla crescita, all'occupazione e alla coesione economica e sociale;
- la **progressiva realizzazione di Istituzioni e politiche di tipo federale**, con l'obiettivo ultimo di addivenire alla **creazione degli Stati Uniti d'Europa**.



## ULTERIORI ATTIVITÀ E PRIORITÀ DEL GOVERNO

La relazione programmatica 2016 dà conto delle attività e degli impegni del Governo in ambito europeo indipendentemente dalle dieci priorità della Commissione. Vi sono, quindi, affrontati argomenti che non trovano riscontro nel programma della Commissione. Segue una breve sintesi di tali argomenti.

### **Concorrenza e aiuti di Stato**

Il Governo ricorda che, in base alle **Linee guida del Presidente Juncker del 15 luglio 2014**, la politica di concorrenza nel 2016 avrà il compito di sostenere l'azione della Commissione nei settori individuati nell'**Agenda per l'occupazione, la crescita, l'equità e il cambiamento democratico**, anche attraverso l'apertura di **indagini conoscitive** (quale, ad esempio, quella sul **commercio elettronico**, avviata dalla DG Concorrenza nel 2015).

In materia di **Antitrust**, il Governo seguirà le iniziative per rafforzare la **cooperazione nell'applicazione, da parte delle autorità antitrust nazionali**, delle misure ipotizzate dalla Comunicazione della Commissione europea del 9 luglio 2014, con l'obiettivo di intensificare il livello di convergenza delle procedure e delle sanzioni degli ordinamenti nazionali.

In tale ottica, il Governo ricorda che, a inizio novembre 2015, la Commissione europea ha lanciato una **consultazione pubblica** per approfondire le possibili misure da adottare per il conseguimento di tali obiettivi, anche in vista di una **possibile iniziativa legislativa**.

In materia di **aiuti di Stato**, nel 2016 la Commissione europea dovrebbe adottare la **Comunicazione sulla nozione di aiuto**, a seguito della quale l'impegno del Governo sarà volto ad assicurare la coerenza dell'ordinamento interno con tali previsioni.

Inoltre, nel corso del 2016 il Governo, nell'ambito della propria azione di coordinamento, potenzierà le seguenti attività:

- informazione preventiva sugli aiuti;
- supporto alle amministrazioni pubbliche sugli interventi agevolativi in corso, anche mediante un'azione di controllo *ex ante*;

- collaborazione con la Commissione, al fine di costruire un rapporto interattivo stabile, in grado di assicurare la corretta interpretazione della disciplina sugli aiuti di Stato.

Sempre nel 2016, per garantire la **massima trasparenza** delle misure di aiuto, si intensificherà l'azione di coordinamento per la realizzazione delle seguenti iniziative:

- **pubblicazione sui siti web istituzionali** delle amministrazioni pubbliche delle misure soggette a notifica e di quelle esentate;
- attuazione degli impegni assunti con l'Accordo di Partenariato italiano 2014-2020 per l'utilizzo dei **fondi strutturali**, il mancato rispetto dei quali condizionerà l'erogazione dei fondi stessi (tra le iniziative assunte dal Governo vi è l'istituzione del **Registro nazionale aiuti di Stato**, da realizzare entro il 1° gennaio 2017, che le amministrazioni saranno obbligate ad alimentare con le norme e con i dati sulle concessioni e le erogazioni);
- predisposizione di **linee guida** per l'attuazione uniforme e coordinata della disciplina degli **aiuti** in settori economici compatibili, come **infrastrutture, energia e trasporti**.

Il Governo ricorda, altresì, che la Commissione europea proseguirà nell'elaborazione dei **nuovi orientamenti in materia di aiuti di Stato nel settore delle infrastrutture**, con particolare riferimento ai seguenti temi:

- **nuovi strumenti di analisi** per la verifica degli aiuti di Stato nel finanziamento di opere infrastrutturali;
- **Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS)**;
- uso combinato dei fondi strutturali e dei **finanziamenti della BEI** con garanzia UE;
- il regime degli aiuti di Stato in caso di cofinanziamento con fondi strutturali e nazionali di progetti FEIS.

Nell'ambito della politica della concorrenza, infine, l'Italia nel 2016 intende promuovere:

- l'apertura di un negoziato che riconosca le **Autorità portuali italiane** come enti pubblici non economici, considerato che la Commissione europea le considera non come enti pubblici di

regolamentazione del traffico marittimo, ma quali soggetti di mercato, assimilandole ad imprese private;

- la realizzazione nel distretto logistico-industriale della **Piana di Gioia Tauro** di una **zona economica speciale** (ZES), con l'obiettivo di attrarre investimenti mediante la previsione di vantaggi fiscali, economici e finanziari.

### **Politiche per l'impresa**

In materia, il Governo segnala l'intenzione di **rilanciare la politica industriale** e di favorire – anche a livello europeo – l'integrazione delle politiche per l'impresa in tutte le politiche che impattano sulla competitività. Particolare enfasi verrà posta sulle tematiche che impattano sulle imprese ad alta intensità energetica.

A livello generale, il Governo sta predisponendo un documento strategico sulla cosiddetta **Industry 4.0**, vale a dire la quarta rivoluzione industriale determinata dalla trasformazione digitale dell'industria. Secondo il Governo, lo sviluppo di una nuova manifattura rappresenta un importante volano per la crescita e per la creazione di posti di lavoro a lungo termine. Si registra, altresì, l'esigenza di affiancare il sostegno alla trasformazione digitale dell'industria con misure finalizzate a specializzare, sostenere ed amplificare gli effetti dello sviluppo industriale sul territorio per evitare forti perdite occupazionali e per poter riassorbire nel breve e medio termine le fuoriuscite di occupati a bassa e media qualifica con l'incremento di lavoratori, qualificati, impegnati in attività ad alto valore aggiunto.

In più occasioni il Commissario europeo per l'economia e la società digitali, Günther H. Oettinger, ha preannunciato **l'intenzione della Commissione europea di predisporre una strategia** sull'argomento, basata su quattro linee di azione al fine di massimizzare i benefici delle tecnologie digitali in ogni settore industriale in Europa:

- assicurare facile accesso alle tecnologie digitali a tutte le imprese industriali, specialmente alle piccole e medie imprese, dovunque esse siano localizzate in Europa, e per ogni settore, costruendo e integrando le infrastrutture nazionali e regionali;
- mirare alla *leadership* europea nelle piattaforme industriali digitali, basata sulle potenzialità europee in aree importanti

della manifattura e dell'ingegneria, come il settore automobilistico, l'aeronautica e l'energia;

- preparare la forza lavoro europea a beneficiare della trasformazione digitale, promuovendo lo sviluppo di competenze digitali in Europa e nelle sue regioni a tutti i livelli e stadi dell'istruzione e della formazione;
- identificare soluzioni regolatorie intelligenti per l'industria intelligente, trovando il giusto approccio a difficili questioni, come la responsabilità e la sicurezza di sistemi autonomi o la proprietà e l'uso di dati industriali.

### ***Politiche settoriali: siderurgia e chimica***

Per quanto riguarda il **settore dell'acciaio**, il Governo intende lavorare a livello europeo sia sulla dimensione interna che su quella esterna. Per quanto riguarda la prima, gli obiettivi sono:

- **semplificare l'accesso**, oggi troppo complesso e vincolato, **agli aiuti ammessi per il settore e al Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione**;

Il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione è stato istituito con il regolamento (CE) n. 1927/2006 con l'obiettivo di fornire un adeguato sostegno ai lavoratori in esubero in conseguenza di trasformazioni rilevanti nella struttura del commercio mondiale, nei casi in cui tali esuberi abbiano un notevole impatto negativo sull'economia regionale o locale in uno degli Stati Membri.

- **rafforzare il collegamento tra appalti pubblici e utilizzo di acciaio "sostenibile"**, prestando particolare attenzione al rischio di delocalizzazione cui è sottoposta l'industria siderurgica a causa dei costi del carbonio. Nel contesto della **riforma del sistema europeo di scambio delle quote di emissione ETS**, si dovrebbe consentire secondo il Governo una piena allocazione di quote gratuite per il settore siderurgico;

- **rivedere l'intero regime degli aiuti di stato per il settore dell'acciaio.**

La normativa UE sugli aiuti di Stato non permette nel settore siderurgico l'erogazione di sostegno pubblico per soccorrere e ristrutturare le imprese in difficoltà. Consente però agli Stati membri di erogare aiuti volti a migliorare la competitività delle

acciaierie europee su scala mondiale, ad esempio a fini di ricerca e sviluppo, formazione e sostegno alle attività ad alta intensità energetica.

Nella dimensione esterna secondo il Governo occorre procedere immediatamente, nell'ambito del Consiglio Commercio, all'adozione delle seguenti misure:

- **reintrodurre il sistema di sorveglianza "ex-ante" sui prodotti siderurgici in vigore fino al 2012.** Si tratta di uno strumento che consentiva di anticipare i *trend* dei flussi commerciali e rispondere tempestivamente al manifestarsi di fenomeni fuori dalla norma;
- **applicare gli strumenti di difesa commerciali**, in modo sistematico, anche in caso di minaccia di pregiudizio;
- **procedere all'approvazione e al rinnovo delle misure anti dumping e anti sovvenzione** riguardanti il settore dell'acciaio.

Al tema della crisi del settore dell'acciaio è stato dedicato il **Consiglio Competitività del 9 novembre 2015**, che ha riconosciuto la gravità della situazione e la necessità di adottare misure concrete che contribuiscano a garantire la redditività a lungo termine di un settore siderurgico europeo moderno. In considerazione dei risultati della discussione, la Presidenza ritiene occorra intraprendere le seguenti azioni concrete in via prioritaria:

- **intensificare o avviare discussioni che coinvolgano tutti i principali produttori di acciaio** nell'ambito del comitato acciaio dell'OCSE e mediante i dialoghi bilaterali in materia di acciaio con paesi terzi quali Cina, Russia, Bielorussia, Turchia e India;
- **utilizzare appieno e tempestivamente l'intera gamma di strumenti di politica commerciale dell'UE** al fine di garantire condizioni di parità a livello globale ed affrontare la questione delle misure restrittive nei paesi terzi;
- assumere un atteggiamento costruttivo rispetto alla **modernizzazione degli strumenti di difesa commerciale** per semplificarne e accelerarne il funzionamento;
- **migliorare ulteriormente l'accesso dell'industria siderurgica dell'UE ai mercati dei paesi terzi** anche tramite appalti pubblici e negoziati bilaterali e multilaterali;

- **avvalersi appieno del piano Juncker** per riqualificare e modernizzare il settore siderurgico;
- utilizzare al meglio le possibilità offerte dalle norme rivedute in materia di aiuti di Stato per sostenere le industrie ad alta intensità energetica;
- **migliorare la competitività dei settori maggiormente a rischio di rilocalizzazione delle emissioni di CO<sub>2</sub>**, nell'ambito della riforma del sistema europeo di scambio delle quote di emissione, considerando, tra le altre cose, un meccanismo per l'assegnazione gratuita di quote;
- **sostenere la rapida attuazione dell'Unione europea dell'energia** per garantire l'accesso ad un'energia sicura, a costi abbordabili e rispettosa del clima;
- sfruttare pienamente le **possibilità offerte dall'iniziativa sull'economia circolare**;
- utilizzare al meglio gli strumenti e i finanziamenti dell'UE disponibili per riqualificare i lavoratori e agevolarne il reinserimento nel mercato del lavoro in caso di licenziamenti di massa.

Per quanto riguarda la chimica, il Governo italiano è impegnato attivamente nell'attuazione del **regolamento REACH**, in materia di registrazione, valutazione e autorizzazione delle sostanze chimiche. A tale proposito si segnala che tale regolamento è inserito nella lista degli atti normativi sottoposti al controllo di adeguatezza (programma **REFIT**). Le azioni previste dalla Commissione riguardano: un regolamento di esecuzione relativo alla semplificazione delle procedure di autorizzazione; un regolamento di esecuzione in materia di trasparenza e ripartizione dei costi relativi ai forum per lo scambio di informazioni sulle sostanze; l'avvio di una valutazione, da completare nel 2017, in merito all'attuazione di REACH.

### ***Made in***

L'attività del Governo sarà incentrata principalmente a sostenere l'articolo 7 della proposta di regolamento relativo alla sicurezza dei prodotti (COM(2013) 78), presentata il 13 febbraio 2013. Con tale disposizione, la Commissione europea ha introdotto **l'obbligo per fabbricanti e produttori di indicare la provenienza di origine per i prodotti non alimentari venduti nel mercato comunitario**.

Il 15 aprile 2014 il Parlamento europeo - in sede di esame in prima lettura - ha approvato la proposta di regolamento, mantenendo tale obbligo: gli emendamenti presentati da alcuni deputati (soprattutto tedeschi e britannici) per sopprimere l'articolo 7 sono infatti stati respinti a larga maggioranza (205 favorevoli, 419 contrari e 25 astensioni). Sulla base del testo approvato dal Parlamento europeo, i produttori UE potranno scegliere se mettere sull'etichetta la dicitura "Made in EU" oppure il nome del loro paese. Per le merci prodotte in due o più paesi o territori, il "paese di origine" è quello in cui il bene ha subito "l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale, economicamente giustificata", che si sia conclusa con la "fabbricazione di un prodotto nuovo o abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione" (come definito nel [codice doganale UE](#)).

**All'esame della proposta sono state dedicate diverse riunioni del Consiglio, senza tuttavia raggiungere un accordo su tale aspetto**, che è l'unico controverso. L'Italia e diversi altri Stati membri (Francia, Spagna, Portogallo, Grecia, Romania, Bulgaria, Cipro, Malta, Slovenia e Croazia) sono favorevoli ad inserire l'obbligo di indicazione d'origine, ritenendo che tale previsione migliorerà la tracciabilità dei prodotti e la qualità delle informazioni al consumatore. Sul fronte opposto si ritiene che una simile misura non sia giustificata e rappresenti un onere per gli operatori economici. Su tali basi sono stati respinti anche i tentativi di mediazione, che limitavano l'applicazione dell'articolo 7 ad un numero limitato di settori.

In ultima analisi, si potrebbe valutare l'introduzione di una norma sull'indicazione obbligatoria dell'origine nelle normative dell'UE che disciplinano i singoli settori.

### ***Normativa tecnica***

In materia di trasporto, il Governo guarderà con particolare attenzione agli sviluppi di due iniziative legislative ritenute prioritarie:

- la proposta di regolamento relativa alle **prescrizioni in materia di limiti di emissione** e di omologazione per i motori a combustione interna destinati alle macchine mobili non stradali ([COM\(2014\)581](#)). Secondo il Governo, si tratta di un testo che, una volta entrato in vigore, avrà un forte impatto

sull'industria di settore, che dovrà adottare nuove soluzioni tecnologiche per ridurre le emissioni inquinanti;

La 13<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato della Repubblica (Territorio, ambiente, beni ambientali) ha approvato in materia una risoluzione ([Doc XVIII, n. 81](#) del 19 novembre 2014) favorevole. Sono state espresse osservazioni relative a: misurazioni e prove per l'omologazione; conformità dei motori, piattaforma centrale amministrativa e banca dati; omologazione. La Commissione europea ha inviato una [risposta](#) il 9 marzo 2015).

*La proposta, che segue la procedura legislativa ordinaria, è in attesa dell'esame in prima lettura del Parlamento europeo, previsto per aprile 2016.*

- la proposta di regolamento recante **norme per la semplificazione** del trasferimento, all'interno del mercato unico, dei **veicoli a motore immatricolati in un altro Stato membro** ([COM \(2012\) 164](#)): si tratta di un'iniziativa volta a migliorare il funzionamento del mercato unico, eliminando gli ostacoli amministrativi connessi con la procedura di re-immatricolazione dei veicoli, che attualmente costituiscono un impedimento alla libera circolazione delle merci.

La 14<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato della Repubblica ha approvato osservazioni favorevoli con rilievi ([Doc XVIII-bis n. 72](#) della XVI legislatura).

*La proposta, che segue la procedura legislativa ordinaria, è in attesa dell'esame in prima lettura del Parlamento europeo.*

## **Ambiente**

### **Sviluppo sostenibile**

Nell'ambito delle politiche globali per lo sviluppo sostenibile, obiettivo prioritario del Governo sarà quello di partecipare attivamente al **processo di attuazione dell'Agenda 2030** che è stata adottata a settembre 2015 in occasione del Vertice straordinario delle Nazioni Unite.

L'Agenda stabilisce un quadro globale per l'eliminazione della povertà e il conseguimento dello sviluppo sostenibile entro il 2030, sulla base degli [obiettivi di sviluppo del millennio](#) (OSM), adottati nel 2000. Primo accordo globale che definisce un programma d'azione universale ed esauriente, l'Agenda 2030 prevede un

insieme ambizioso di 17 obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) e 169 obiettivi associati, che richiedono per la loro realizzazione la mobilitazione di tutti i paesi e di tutte le parti interessate e che incidono sulle politiche nazionali.

L'UE – che ha svolto fin dall'inizio un ruolo di primo piano contribuendo a questo processo - è impegnata a portare avanti l'Agenda, sia all'interno, ad esempio attraverso la recente strategia sull'economia circolare (si veda, per maggiori dettagli, il capitolo “Un nuovo impulso all'occupazione, alla crescita e agli investimenti”), che propone modelli di produzione e consumo più sostenibili, sia nelle politiche esterne dell'UE, mediante il sostegno agli sforzi di attuazione in altri paesi, in particolare in quelli che ne hanno maggiormente bisogno.

Secondo il Governo un aspetto fondamentale del processo di attuazione riguarderà lo sviluppo dei meccanismi di monitoraggio e revisione, inclusa la definizione di un *set* di indicatori globali di sviluppo sostenibile, anche in vista della prossima riunione del Foro Politico di Alto Livello sullo sviluppo sostenibile (giugno 2016) che rappresenterà il primo momento di confronto a livello internazionale sullo stato di attuazione dell'Agenda 2030.

### ***Biodiversità***

Nel quadro delle azioni volte a contrastare la perdita di biodiversità, particolare attenzione sarà dedicata dal Governo ai risultati del *fitness check* (Valutazione dei Risultati), in atto a livello europeo, sulle **due direttive in materia di natura**, la c.d. **direttiva “habitat”** (Direttiva del Consiglio n. 92/43/CEE, del 21 maggio 1992, sulla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche) e la c.d. **direttiva “uccelli”** (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio n.2009/147/CE, del 30 novembre 2009, e Direttiva del Consiglio n.79/409/CEE, del 2 Aprile 1979, concernenti la conservazione degli uccelli selvatici). La valutazione del *fitness check* sulle due direttive figura tra le iniziative che la Commissione intende portare a termine nel 2016 per riesaminare ambiti fondamentali della legislazione vigente affinché producano risultati reali e positivi (allegato II del programma di lavoro).

Il 20 novembre 2015, la Commissione ha organizzato una conferenza di alto livello per presentare e discutere i risultati iniziali della valutazione delle due direttive.

### ***Uso del suolo***

Il Governo presterà specifica attenzione alle **iniziative della Commissione europea in tema di protezione del suolo**.

A tal proposito si ricorda che nel 2014 la Commissione europea ha ritirato la proposta di direttiva quadro sul suolo, presentata nel 2006, sulla quale non è stato possibile raggiungere un accordo in Consiglio, allo scopo di aprire la strada ad una nuova iniziativa legislativa. L'impegno ad un uso sostenibile del suolo è in linea con il [Settimo programma d'azione per l'ambiente 2014-2020](#), che prevede che entro il 2020 i terreni siano gestiti in maniera sostenibile all'interno dell'Unione, il suolo sia adeguatamente protetto e la bonifica dei siti contaminati sia ben avviata.

Come ricordato dal Governo nella relazione programmatica, sulla futura iniziativa legislativa è già stato avviato il dibattito nell'ambito del gruppo di esperti sul suolo, che ha iniziato i lavori ad ottobre 2015.

### **Trasporti**

Nella **relazione programmatica** il Governo preannuncia l'iniziativa della Commissione relativa al c.d. **pacchetto stradale**, che riguarderà molteplici aspetti dell'autotrasporto e, in particolare, quello relativo al mercato interno, agli aspetti sociali e alla tariffazione delle infrastrutture stradali.

L'esigenza di un intervento di revisione della legislazione vigente in materia è rilevata dalla Commissione nella relazione sullo stato del mercato europeo del trasporto stradale, presentata ad aprile 2014 ([COM\(2014\)222](#)). In particolare la Commissione segnala la necessità di intervenire su alcune restrizioni obsolete – in particolare quelle sul cabotaggio - ancora esistenti in materia di accesso al mercato e di introdurre misure dirette a restituire attrattiva alla professione e a migliorare le condizioni di lavoro dei conducenti, tra cui misure relative ai controlli e al contrasto alle frodi fiscali e sociali, nonché al miglioramento dei livelli di formazione e competenze.

In materia di **trasporto ferroviario**, l'obiettivo del Governo è quello di chiudere nel più breve tempo possibile le tre iniziative che

compongono il cosiddetto **pilastro politico del quarto pacchetto ferroviario**.

Il 30 gennaio 2013 la Commissione europea ha presentato il **quarto pacchetto ferroviario** che si articola in sei proposte legislative volte a eliminare **gli ostacoli di carattere tecnico, amministrativo e giuridico che ancora** si frappongono al completamento dello spazio ferroviario europeo unico<sup>75</sup>:

- proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che abroga il regolamento (CEE) n. 1192/69 del Consiglio relativo alle norme comuni per la **normalizzazione dei conti** delle aziende ferroviarie (COM(2013)26);
- proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1370/2007 per quanto riguarda l'**apertura del mercato** dei servizi di trasporto nazionale di passeggeri per ferrovia (COM(2013)28);
- proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno **spazio ferroviario europeo unico**, per quanto riguarda l'apertura del mercato dei servizi di trasporto nazionale di passeggeri per ferrovia e la governance dell'infrastruttura ferroviaria (COM(2013)29);
- proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'**Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie** e che abroga il regolamento (CE) n. 881/2004 (COM(2013)27);
- proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'**interoperabilità** del sistema ferroviario dell'Unione europea (COM(2013)30);
- proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla **sicurezza** delle ferrovie (COM(2013)31).

Le prime tre proposte compongono quello che viene definito "**pilastro politico**", relativo alla *governance* del settore e all'organizzazione delle imprese che vi operano. In particolare, si tratta delle questioni relative alla separazione tra le funzioni di gestore della rete ferroviaria e di impresa ferroviaria all'interno delle cosiddette "imprese integrate", nonché delle questioni

---

<sup>75</sup> Le proposte sono accompagnate dalla comunicazione "Quarto pacchetto ferroviario - Completare lo spazio ferroviario europeo unico per favorire la competitività e la crescita europee" (COM(2013)25).

riguardanti l'aggiudicazione dei contratti di servizio pubblico per il trasporto ferroviario mediante gara ovvero affidamento diretto.

Le ultime tre proposte costituiscono invece il c.d. “**pilastro tecnico**”, il cui obiettivo è accrescere le economie di scala per le imprese ferroviarie nell'UE, ridurre i costi amministrativi e i tempi delle procedure amministrative, nonché evitare ogni forma di discriminazione dissimulata. Su tali proposte è stato già raggiunto un accordo informale tra Consiglio e Parlamento europeo: il 10 dicembre 2015 il Consiglio **ha adottato la sua posizione in prima lettura** su tutti e tre i progetti di direttive. Il Parlamento europeo deve ora approvarli formalmente in **seconda lettura**.

In sede di approvazione delle restanti tre proposte, l'obiettivo del Governo è innanzitutto quello di realizzare un allineamento del pilastro politico con il pilastro tecnico del pacchetto. I punti ancora aperti che premono in particolare all'Italia sono:

- il **periodo di transizione fissato per la totale liberalizzazione dei servizi passeggeri**, con la previsione esplicita di una clausola di reciprocità interna, in base alla quale le imprese provenienti da mercati chiusi non possono competere in quelli liberalizzati. Si tratta di una misura di salvaguardia per i mercati, come quello italiano, che sono già aperti;
- il **rapporto tra diritti di accesso al mercato ed eventuali restrizioni** (ad esempio in materia di materiale rotabile o clausole sociali di salvaguardia) dovute all'esistenza di obblighi di servizio pubblico (PSO), al fine di creare situazioni e regole omogenee nei vari mercati e favorire la concorrenza per il mercato.

Si ricorda che il IV pacchetto ferroviario è stato esaminato dalla IX Commissione trasporti della Camera che l'8 ottobre 2014 ha approvato un [documento finale](#) in cui sostiene una tempestiva ed effettiva apertura del mercato dei servizi di trasporto passeggeri.

In Senato l'8<sup>a</sup> Commissione permanente (Lavori pubblici, Comunicazioni) ha adottato in merito una risoluzione ([Doc XVIII, n. 75](#) del 21 ottobre 2014). Il documento contiene un parere favorevole, nel quale la Commissione europea è incoraggiata a sostenere il pacchetto nella versione originaria proposta al Parlamento europeo ed al Consiglio. Il testo impegna altresì il Governo a promuovere e sostenere, in sede di

Consiglio, il pacchetto iniziale proposto dalla Commissione. La [risposta della Commissione](#) è stata inviata il 6 luglio 2015.

In materia di **trasporto aereo**, uno dei temi di interesse strategico per l'Italia è rappresentato dal **pacchetto aviazione**, presentato dalla Commissione il 7 dicembre 2015 per dare impulso all'economia dell'Europa, rafforzare la sua base industriale e contribuire alla *leadership* globale dell'UE.

Il pacchetto si articola in:

- una comunicazione, dal titolo “Una **strategia per l'aviazione** in Europa”, corredata da un **piano di azione** indicativo per i prossimi anni ([COM\(2015\)598](#));
- una proposta che **rivede le regole per la sicurezza dell'aviazione** europea civile (fissate dal [regolamento \(CE\) n. 216/2008](#)) e istituisce un'agenzia dell'Unione europea per la sicurezza aerea ([COM\(2015\)613](#));
- un programma europeo di sicurezza aerea ([COM\(2015\)599](#));
- **richieste di negoziazione di ampi accordi** sul trasporto aereo a livello europeo con diversi paesi terzi ritenuti d'importanza fondamentale (Armenia, ASEAN, Cina, Arabia Saudita, Bahrein, Emirati Arabi Uniti, Kuwait, Qatar, Oman, Messico, Turchia).

Quattro le priorità del piano della Commissione:

- **completare il progetto del cielo unico europeo**, ottimizzando l'uso degli aeroporti europei più frequentati e monitorando la connettività intra ed extra unionale per identificarne le carenze;
- **stipulare nuovi accordi esterni per l'aviazione con paesi e regioni chiave nel mondo**, tra cui gli Stati del Golfo e dell'Asia, così da consentire all'aviazione UE di poter sfruttare i nuovi mercati in espansione;
- **aggiornare le norme di sicurezza dell'UE** per mantenere standard elevati di sicurezza a fronte di un traffico aereo in espansione. La Commissione cercherà anche il modo per ridurre l'onere e i costi legati ai controlli di sicurezza grazie all'uso di nuove tecnologie e di un approccio basato sui rischi, tenderà di rafforzare il dialogo sociale e le condizioni occupazionali nel settore dell'aviazione e porterà avanti una

consistente azione per arrivare, entro il 2020, a una crescita a carbonio zero;

- **valorizzare appieno le potenzialità legate ai droni.** Per questo la strategia propone un quadro legale per garantire la sicurezza e la certezza giuridica per l'industria e rispondere alle preoccupazioni legate alla privacy e alla protezione dei dati, alla sicurezza e all'ambiente.

Per consolidare il ruolo di punta dell'Europa nel trasporto aereo internazionale l'Unione europea ha pianificato un investimento di 430 milioni di euro all'anno fino al 2020 e prevede che nuove soluzioni nella gestione del traffico aereo nel cielo unico europeo possano portare alla creazione di 300 mila nuovi posti di lavoro.

Come rilevato dal Governo, **l'Italia**, diversamente dagli approcci più protezionistici espressi in Consiglio da Paesi come Germania e Francia, ritiene che l'iniziativa della Commissione possa costituire l'occasione per promuovere l'aviazione, **aumentare la liberalizzazione del mercato** (che negli ultimi decenni ha rivoluzionato positivamente il mercato dell'UE) ed **incrementare le possibilità di accesso al mercato**. Per quanto riguarda in particolare la dimensione esterna della futura politica in materia di trasporto aereo dell'UE, oltre alle priorità indicate dalla Commissione nel pacchetto aviazione, l'Italia punta a:

- contemplare l'apertura di negoziati con l'India e i paesi euro-mediterranei;
- giungere alla definizione dell'accordo in corso di negoziazione con il Brasile su determinati aspetti dei servizi aerei;
- tentare di perseguire possibili modalità di dialogo con la Federazione russa.

Per quanto riguarda **eventuali modifiche alla vigente legislazione europea**, il Governo segnala le seguenti esigenze:

- abrogare/modificare il [regolamento \(CE\) 868/2004](#), inserendo **disposizioni che garantiscano la tutela della concorrenza leale**. L'iniziativa è anticipata nel pacchetto aviazione e dovrebbe essere adottata appena possibile nel corso del 2016;
- modificare e integrare le disposizioni del [regolamento \(CE\) n. 1008/2008](#), recante **norme comuni per la prestazione di servizi aerei**. Secondo il piano d'azione allegato al pacchetto

aviazione, la valutazione sull'adeguatezza delle disposizioni del regolamento in questione dovrebbe essere effettuata nel 2017/2018;

- accelerare e ricercare un accordo di compromesso sul testo di revisione del [regolamento \(CE\) n. 261/2004](#), che istituisce **regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri** in caso di mancato imbarco, di cancellazione del volo e di ritardo prolungato.

*La proposta di modifica del regolamento ([COM\(2013\)130](#)) segue la procedura legislativa ordinaria. E' stata approvata dal Parlamento europeo in prima lettura, con alcuni emendamenti, ed è tuttora in attesa della conclusione dell'esame da parte del Consiglio.*

### **Agricoltura e pesca**

In tema di **agricoltura**, il Governo intende dare il suo contributo al processo di semplificazione della PAC preannunciato dal Commissario europeo Hogan su richiesta del Consiglio, insistendo sulla necessità che siano adottate le modifiche regolamentari già avviate nel corso del 2015 in tema di pagamenti diretti e ribadendo al contempo l'esigenza prioritaria di **non ridurre le risorse finanziarie destinate alla Politica agricola comune**.

Il Governo intende altresì:

- produrre il massimo impegno, soprattutto nelle sedi internazionali, per garantire la **tutela delle produzioni di qualità italiane**, che soffrono di fenomeni di usurpazione, evocazione e imitazione;
- operare a garanzia della **sicurezza e dell'elevata qualità dei prodotti agricoli**, impegnandosi, tra l'altro, per la reintroduzione dell'obbligo di indicare in etichetta la sede dello stabilimento di produzione;
- proseguire, in linea con gli obiettivi stabiliti dalla direttiva sulle fonti rinnovabili (n. 28/2009) e dal Pacchetto clima-energia, l'impegno per l'incremento dell'**efficienza energetica nel settore primario** e per la diffusione e razionalizzazione delle fonti agricole rinnovabili.

Per quanto concerne la **pesca**, il Governo intende impegnarsi ulteriormente nella discussione sulle norme di applicazione del

regolamento n. 1380/2013, concernente la riforma della Politica comune della Pesca (PCP), con l'intento generale di implementare **l'obbligo di dichiarazione e sbarco delle catture**.

### **Tutela della salute**

Nella **Relazione programmatica 2016** si sottolinea innanzitutto la centralità dell'attività di **comunicazione** e informazione istituzionale in tema di salute al fine di favorire l'adozione di un corretto stile di vita e un conseguente miglioramento dello stato di salute della popolazione. Il Governo intende pertanto potenziare tale attività, in coerenza con il **Programma di azione europeo 2014-2020 in materia di sanità pubblica** e realizzando le inerenti iniziative, sia attraverso le più tradizionali modalità di comunicazione sia con gli strumenti basati sulle tecnologie dell'*Information and Communication Technology* (TIC).

In particolare:

- proseguirà il perfezionamento dei sistemi di monitoraggio delle discipline UE per la gestione del contenzioso europeo pendente;
- saranno consolidati i contatti con il trio delle Presidenze del Consiglio;
- saranno intensificate le attività di politica sanitaria nella regione del Mediterraneo;
- è all'esame la proposta di istituzionalizzare presso il Ministero della Salute il "Progetto Mattone internazionale"<sup>76</sup>.

Il terzo programma dell'UE per la salute - vd. [regolamento \(UE\) n. 282/2014](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, sulla istituzione del terzo programma d'azione dell'Unione in materia di salute (2014-2020) e che abroga la decisione n. 1350/2007/CE - è il principale strumento di cui la Commissione europea si avvale per dare esecuzione alla "Strategia europea per la salute". Viene attuato mediante piani di lavoro annuali che stabiliscono i settori prioritari e i criteri per il finanziamento delle

---

<sup>76</sup> Il progetto Mattone Internazionale nasce per rispondere all'esigenza di portare la sanità delle Regioni in Europa e l'Europa nei Sistemi Sanitari delle Regioni italiane, nel quadro di una collaborazione sinergica con il Sistema Paese. Il **nuovo modello (PRO.M.I.S., Programma Mattone Internazionale Salute), che sta per partire, rappresenta il prosieguo del Progetto Mattone Internazionale**.

azioni nel quadro del programma. Il bilancio complessivo del programma ammonta a 449,4 milioni di euro.

Per quanto concerne la **prevenzione delle malattie non trasmissibili**, tenuto conto dell'importanza attribuita dall'Unione europea, si prevedono le seguenti azioni: l'intervento sui fattori di rischio modificabili di malattie croniche, attraverso il Programma nazionale "Guadagnare salute: rendere facili le scelte salutari" e secondo i principi della "Salute in tutte le politiche"; la partecipazione, in sede europea, ai gruppi tecnici di lavoro su alimentazione, tabacco e attività fisica; una strategia nazionale per il controllo delle malattie croniche respiratorie.

Nel campo della **prevenzione delle malattie infettive**, il Governo intende perseguire in via prioritaria le seguenti azioni: il controllo delle infezioni correlate all'assistenza sanitaria e alla resistenza agli antimicrobici; il rafforzamento delle politiche vaccinali; il recepimento della [decisione n. 1082/2013/UE](#) relativa alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero, adottata il 22 ottobre 2013; la lotta alla diffusione dell'HIV.

Il Governo segnala inoltre che, in riferimento alla **tutela della salute delle popolazioni migranti**, "indicata come prioritaria dalla Commissione europea", particolare rilievo verrà dato alle azioni inerenti alla prima accoglienza e all'accesso ai servizi sanitari.

Nell'ambito della **programmazione sanitaria**, verrà portata avanti la partecipazione dell'Italia alle attività della Commissione europea, per quanto riguarda in particolare il monitoraggio dell'assistenza sanitaria, il progetto "*BRIDGE-Bridging Information and Data Generation for Evidence-based Health Policy and research*" e un sistema informativo sostenibile. Inoltre, il Governo intende contribuire alla definizione, all'interno del Gruppo europeo su sicurezza e qualità delle cure, di un modello di *governance* per tali temi. Per quanto concerne, infine, la normativa europea di riferimento, il Governo si impegna a dare seguito alle relative prescrizioni, con particolare riguardo alla [direttiva 2011/24/UE](#) concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti all'assistenza transfrontaliera, anche al fine di individuare modelli per la valorizzazione delle eccellenze ospedaliere.

In tema di **sicurezza alimentare** si prevede, nel corso del 2016, di lavorare: su numerosi atti in tema di igiene degli alimenti di

origine animale; sul mutuo riconoscimento dell'equivalenza delle legislazioni vigenti in materia di sanità animale e di sicurezza delle produzioni alimentari; sull'attuazione dei sistemi di allerta rapida e scambio di informazioni sulla sicurezza alimentare e sul contrasto alle frodi, nell'intento di garantire la salute dei cittadini.

Il consolidamento e potenziamento delle attività di controllo ed eradicazione delle malattie infettive animali saranno al centro dell'operato del Governo in tema di **sanità animale e farmaci veterinari**. Si prevede di proseguire i lavori per: l'adozione di un nuovo regolamento sui farmaci veterinari e di una direttiva sulla clonazione animale; la revisione della normativa dell'Unione sui mangimi medicati; il *follow-up* della proposta di regolamento su alimenti e mangimi geneticamente modificati. Sul versante nazionale si comunica che è in corso la predisposizione di uno schema di decreto legislativo contenente le sanzioni per violazioni al [regolamento \(CE\) n. 767/2009](#) in materia di etichettatura dei mangimi.

Il Governo sarà di supporto alle successive Presidenze dell'Unione europea nel trilogico per il prosieguo della discussione sulla Proposta di regolamento relativo ai **dispositivi medici**. Continuerà a lavorare sulla proposta di regolamento sui dispositivi medico-diagnostici *in vitro* e parteciperà alla sperimentazione della rete di comunicazione per lo scambio tempestivo e capillare delle informazioni su incidenti che coinvolgono dispositivi medici tra Paesi dell'UE e Paesi terzi.

Una migliore programmazione del fabbisogno del personale sanitario sarà perseguita nell'ambito delle **professioni sanitarie**.

### **Gioventù**

Nel settore della gioventù, nel **primo semestre del 2016** si dovrebbero definire **azioni volte a:**

- favorire l'**inclusione sociale dei giovani**. Questo sarà, infatti, l'oggetto del dibattito interministeriale nel Consiglio UE, che si svolgerà sotto Presidenza olandese. Il Governo italiano potrà in tale ambito presentare le innumerevoli buone prassi sviluppate a livello nazionale e/o locale per favorire l'inclusione sociale dei giovani e in particolare di coloro che si trovano in situazioni di svantaggio;

- promuovere la **salute** e il **benessere dei giovani**. Il Governo contribuirà ai negoziati con l'obiettivo di favorire interventi volti a promuovere la partecipazione dei giovani, con particolare attenzione a coloro che si trovano ad affrontare situazioni di disagio psicologico e a rischio di comportamenti pericolosi e dipendenze. Si ritiene, altresì, **importante sostenere un rinnovato confronto e la condivisione di buone prassi con gli Stati membri** sulle politiche adottate a favore dei giovani in tema di salute e benessere, al fine di rilanciare, alla luce dei mutati fattori socio-economici, nuove azioni efficaci in materia di prevenzione, di promozione e diffusione di comportamenti e stili di vita sani;
- effettuare una **valutazione di medio periodo della Strategia europea della gioventù**. A seguito della valutazione di medio periodo che verrà realizzata dalla Commissione europea, la Presidenza olandese presenterà una bozza di conclusioni *ad hoc*. Nei negoziati di tale documento, il Governo italiano proporrà un maggiore riconoscimento del potenziale del settore gioventù ai fini di una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, nonché l'individuazione di priorità ed elementi utili per una prima definizione della futura strategia europea della gioventù. Nel secondo semestre del 2016, la Presidenza slovacca si concentrerà, attraverso la presentazione di apposite conclusioni, sulla priorità di contribuire a fronteggiare le sfide e le opportunità dell'era digitale con le quali si confrontano le politiche giovanili, l'animazione socio-educativa e i giovani. Nell'ambito dei negoziati, il Governo italiano sosterrà l'utilizzo delle nuove tecnologie e dei *social network* per un maggiore coinvolgimento dei giovani nell'attività di animazione socio-educativa, nel dibattito politico e nella partecipazione alla società civile.

Si segnala al riguardo che le **tre Presidenze** si prefiggono di adottare rapidamente misure per modernizzare i sistemi di istruzione e rendere più agevole l'accesso dei giovani alla formazione e all'occupazione, come pure per sviluppare l'apprendimento permanente. Le presidenze si concentreranno inoltre sul ruolo dell'istruzione inclusiva di alta qualità per tutti nel promuovere equità sociale, inclusione sociale, cittadinanza e valori europei comuni.

## **Cultura e turismo**

Il Governo promuove, per l'anno 2016, obiettivi e priorità finalizzate:

- alla promozione di un approccio integrato al patrimonio culturale attraverso un maggiore coordinamento delle politiche UE e nazionali;
- a rafforzare l'integrazione tra turismo, cultura, tutela e valorizzazione.

## **Cultura**

Il Governo contribuirà alla realizzazione del **Piano di lavoro 2015-2018 dell'Agenda europea per la cultura**, approvato nel corso del Consiglio dei ministri cultura a presidenza italiana (25 novembre 2014), che delinea le priorità per la cooperazione europea in materia culturale. L'azione del **Governo si ispira al principio guida dell'approccio integrato al patrimonio culturale**, promuovendo un maggiore coordinamento delle politiche comunitarie e nazionali, ponendo in essere meccanismi di **governance partecipativa** tra i diversi attori e strumenti di intervento e **favorendo forme di partenariato** con il settore privato.

Si provvederà altresì a favorire la **condivisione delle esperienze di rigenerazione/riqualificazione urbana** secondo una coerente integrazione tra tessuti urbani preesistenti, patrimonio culturale e politiche di sviluppo; l'**uniformità** in ambito europeo del **regime fiscale dell'imposta sul valore aggiunto** relativo alla circolazione e alla compravendita di **opere d'arte contemporanea**; la **mobilità artistica e professionale** quale opportunità individuale, sociale e di rigenerazione del territorio.

L'Italia si impegnerà a **valorizzare il patrimonio culturale** quale elemento fondamentale dei **valori identitari dei popoli** e a dare impulso al **ruolo della cultura per la prevenzione dei conflitti**, la costruzione della pace e la **riconciliazione post-conflitto**. In tale ottica, il Governo sosterrà nell'ambito del Consiglio dei Ministri della Cultura la **proposta**, già avanzata in sede ONU, di **costituire presso l'Unesco** un meccanismo procedurale e operativo per il **coordinamento degli interventi** di urgenza nelle aree di crisi **includendo la componente culturale nelle missioni di pace**.

## **Turismo**

Il Governo intende **rafforzare** l'integrazione tra **turismo, cultura, tutela e valorizzazione** e **portare al centro** delle politiche europee del turismo **i concetti di cultura e patrimonio culturale** (intesi anche come tradizione, patrimonio immateriale, artigianato di eccellenza, innovazione, creatività) ritenendoli contenuti **determinanti** per una **strategia d'eccellenza** coerente con gli obiettivi di **"Europa 2020"**.

Nel solco di quanto delineato già dalla [Comunicazione della Commissione](#) "L'Europa, prima destinazione turistica mondiale - un nuovo quadro politico per il turismo europeo" del 30 giugno 2010, il Governo intende **sviluppare politiche a sostegno del turismo sostenibile** promuovendo un modello di *governance* che favorisca la condivisione degli obiettivi e rafforzi i legami tra piani locali, nazionali e europei.

In merito ai diversi *dossier* attualmente in discussione sui diversi tavoli dell'Unione, **l'Italia chiederà una valutazione dell'impatto complessivo delle politiche europee nel settore del turismo**; sosterrà l'innovazione digitale e le politiche per la formazione per un turismo di qualità; **proporrà un più adeguato investimento dei fondi europei del comparto**, come quelli del programma COSME (*Programme for the Competitiveness of enterprises and SMEs*) per le piccole e medie imprese e la rete EDEN (*European Destinations of Excellence*) dedicata alle destinazioni europee d'eccellenza; **favorirà le iniziative volte alla creazione del marchio "destinazione Europa"** per una maggiore competitività del prodotto turistico europeo sui mercati internazionali; **contribuirà allo sviluppo delle strategie macro-regionali** dell'UE per la **regione alpina** (EUSALP) e quella **adriatico-jonica** (EUSAIR); **sosterrà iniziative** europee che implementeranno i principi della strategia **"Crescita blu"**, che individua nel settore del turismo costiero e marittimo un comparto con particolari potenzialità per promuovere un'Europa intelligente, sostenibile e solidale.

**L'obiettivo strategico di medio termine** è di promuovere, nel corso dei prossimi cinque anni, un cambiamento del posizionamento dell'**Italia** nello scenario internazionale quale **laboratorio diffuso per l'adozione di buone pratiche** e mercato

di riferimento per il **turismo sostenibile** per l'intera area euro-mediterranea.

### **Comunicazione e formazione sull'attività dell'Unione europea**

Il Governo intende sagomare i propri obiettivi di comunicazione per il 2016 sulle dieci priorità individuate all'interno degli orientamenti politici indicati nel documento programmatica della Commissione europea del luglio 2014 "**Un nuovo inizio per l'Europa**", concentrandosi in particolare su:

- un nuovo impulso all'occupazione, alla crescita e agli investimenti (priorità n. 1)
- Mercato unico digitale e mercato interno (priorità n. 2 e 4);
- un'Unione economica e monetaria più profonda e più equa (priorità n. 5);
- verso una nuova politica della migrazione (priorità n. 8);
- un'Unione di cambiamento democratico (priorità n. 10).

Accanto a tali orientamenti, l'attività di comunicazione terrà altresì conto delle priorità di comunicazione 2015-2016, selezionate dal **Gruppo informazione del Consiglio**, che riguardano:

- crescita sostenibile, innovazione, competitività, occupazione;
- libertà, sicurezza, giustizia (compresa immigrazione-integrazione);
- energia e cambiamenti climatici;
- ruolo dell'Unione europea nel mondo.

Il Governo intende infine elaborare un programma specifico di iniziative con la finalità di rilanciare l'attenzione, il dibattito pubblico e la riflessione sul significato, i valori e gli obiettivi dell'Unione europea, **in vista delle celebrazioni dei 60 anni del Trattato di Roma**.

### **Coordinamento nazionale delle politiche europee**

La **Parte Quinta** della Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea è interamente dedicata al **coordinamento nazionale delle politiche europee** e consta di quattro distinti capitoli, incentrati rispettivamente sul

coordinamento della posizione negoziale dell'Italia, sulla prevenzione e soluzione delle infrazioni al diritto dell'UE, sulle priorità legislative per l'adeguamento del diritto interno al diritto UE e sulla tutela degli interessi finanziari e la lotta contro la frode.

Le priorità individuate dal Governo sono così sintetizzabili:

- per quanto concerne il **coordinamento della posizione negoziale dell'Italia**, si punta a un rafforzamento della *governance* nazionale, valorizzando il ruolo del Comitato interministeriale per gli Affari Europei (CIAE); favorendo l'azione del Comitato tecnico di valutazione (CTV) come spazio comune per individuare i temi prioritari e le modalità con cui trattarli; implementando ulteriormente lo sforzo per ridurre il precontenzioso e il contenzioso europeo e attuando a pieno gli strumenti di monitoraggio e coordinamento, a partire dalla rete dei Nuclei di valutazione degli atti dell'Unione europea istituiti dall'art. 20 della legge n. 234/12;
- in tema di **prevenzione e soluzione delle infrazioni**, ulteriori sforzi dovranno essere posti in essere per garantire il controllo centralizzato del rispetto - da parte delle singole amministrazioni - del termine di recepimento delle direttive da attuare in via amministrativa; un'informativa puntuale al Parlamento sull'avvio delle procedure di infrazione *ex art.* 258 e 260 del TFUE e la contestuale responsabilizzazione dei Ministri con competenza prevalente per la gestione dei casi di pre-contenzioso; la prosecuzione dell'esercizio di raccordo sistematico con le Amministrazioni e l'Avvocatura dello Stato sulle cause pregiudiziali *ex art.* 267 del TFUE (pronunciamenti della Corte di Giustizia sull'interpretazione dei trattati o sulla validità e l'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni, organi o organismi dell'Unione);
- per quanto attiene alle **priorità legislative per l'adeguamento del diritto interno al diritto dell'Unione**, si intende dare priorità, nel quadro degli articoli 29 e 30 della legge n. 234/12, alla puntuale adozione della "legge di delegazione europea", per il recepimento delle direttive e degli altri atti dell'Unione, e della "legge europea", al fine di prevedere norme di diretta attuazione degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione e sanare il maggior numero possibile di infrazioni;

- infine, in materia di **tutela degli interessi finanziari e lotta contro la frode**, le attività nel corso del 2016 si focalizzeranno sul contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo (anche attraverso una partecipazione attenta e attiva alla definizione, a livello dell'Unione, degli atti delegati discendenti dalla direttiva anti-riciclaggio), all'evasione fiscale e alle frodi finanziarie; sull'intensificazione delle attività di cooperazione con gli altri Stati membri e sul pieno sostegno all'azione del Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea (OLAF).