

## Premessa

Con la Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per l'anno 2011 viene data per la prima volta applicazione all'art. 15 della legge 4 febbraio 2005, n. 11, quale modificato dalla legge 4 giugno 2010 n. 96 (Legge comunitaria 2009). A seguito di tale modifica, infatti, gli orientamenti e le priorità che il Governo intende perseguire in sede europea in ciascun anno di riferimento, e di cui in precedenza si dava conto all'interno di una sola Relazione annuale sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea, dovranno d'ora in poi essere oggetto di un'apposita Relazione programmatica.

Per il suo carattere innovativo, questa nuova Relazione ha richiesto un non facile lavoro di preparazione, per la necessità sia di definire l'appropriata struttura da dare al documento, sia di adeguare l'impostazione dei contributi delle diverse Amministrazioni. Tanto l'una che l'altra andranno certamente affinate in futuro, anche sulla base delle indicazioni che potranno venire dal Parlamento.

In conformità con quanto previsto dal citato art. 15, questa prima Relazione programmatica espone nel dettaglio, alla luce delle indicazioni contenute nel programma legislativo e di lavoro annuale della Commissione e negli altri strumenti di programmazione europea:

- gli orientamenti programmatici del Governo con riguardo, da un lato, ai profili istituzionali ed a taluni aspetti generali del processo d'integrazione europea che si prospettano per il 2011, e, dall'altro lato, alle questioni generali attinenti alla gestione da parte del Governo delle fasi ascendente e discendente delle politiche europee;
- gli orientamenti e le priorità del Governo relativi agli sviluppi attesi per il 2011 in materia di politica estera e di sicurezza comune e più in generale di azione esterna dell'Unione, così come di quelli riguardanti le altre politiche di questa e taluni specifici progetti di atti normativi dell'Unione, oggetto di negoziato in sede europea nel corso dello stesso anno;
- le strategie di comunicazione del Governo per il 2011 in relazione alle attività dell'Unione e alla partecipazione ad essa dell'Italia.

PAGINA BIANCA

## PARTE PRIMA

### ORIENTAMENTI E PRIORITA' DEL GOVERNO PER IL 2011

## CAPITOLO I

# Questioni legate al processo di integrazione e ai profili istituzionali dell'Unione europea

### 1. MISURE DI APPLICAZIONE E INTEGRAZIONE DEL TRATTATO DI LISBONA

Anche nel 2011 una serie di temi collegati alla **piena attuazione del Trattato di Lisbona** e del compromesso politico che ne fu all'origine saranno al centro del dibattito istituzionale dell'Unione e dell'attività normativa delle sue istituzioni.

Uno di questi sarà senz'altro l'**adesione dell'Unione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo**, secondo quanto previsto dall'art. 6, par. 2 del Trattato sull'Unione europea (TUE). Il negoziato, da poco iniziato, entrerà nel vivo proprio nel 2011. L'adesione è concepita senz'altro come un completamento di quanto si è inteso fare nel conferire, con il Trattato di Lisbona, carattere giuridico vincolante alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione. Proprio con l'obiettivo di facilitare un miglior funzionamento di un complesso sistema di tutela dei diritti umani, in cui è prevista l'interazione della Corte di Giustizia di Lussemburgo e della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sarà cura del Governo ricercare in sede negoziale soluzioni adeguate al riguardo, nel pieno rispetto dei principi contenuti nel Protocollo n. 8 allo stesso Trattato di Lisbona, avendo in particolare a mente la disposizione del Protocollo che sottolinea l'esigenza di preservare, nel quadro dell'adesione e dell'accordo con il Consiglio d'Europa che dovrà disciplinarla, le caratteristiche specifiche dell'Unione e del suo diritto.

L'altro tema post-Lisbona sul quale si dovrà inevitabilmente concentrare l'attenzione degli Stati membri nell'anno a venire, sarà poi il **Servizio europeo di azione esterna (SEAE)**. Dopo che il Consiglio Affari generali del 25 ottobre 2010 ha approvato la revisione del Regolamento finanziario e quella dello Statuto del personale per le parti più direttamente interessate da questa importante novità recata dal nuovo Trattato, i primi mesi del 2011 vedranno infatti il lancio definitivo del Servizio. Priorità del Governo sarà di assicurare un efficace sostegno all'attività dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza attraverso l'invio di propri funzionari diplomatici, il controllo della corretta applicazione nel Servizio dei principi di gestione concordati, la costante rappresentazione degli interessi italiani mediante il Ministero degli Affari esteri e la rete diplomatica che esso dirige. Particolare attenzione sarà soprattutto riposta, in questa fase di prima messa in funzione, alle nomine previste per la guida delle Delegazioni dell'Unione e per gli incarichi dirigenziali dei diversi settori del SEAE.

Un'adeguata presenza di funzionari diplomatici italiani all'interno del Servizio dovrà naturalmente passare anche per il rafforzamento dell'organico attraverso l'espletamento di nuovi concorsi. Ritenendo poi necessario fornire fin dall'inizio un'adeguata formazione al corpo diplomatico europeo, il Governo continuerà a perseguire l'obiettivo di creare nel Servizio iniziative di formazione comune. Al riguardo, speciale cura sarà posta all'inclusione in tale circuito dell'Istituto Universitario Europeo di Firenze, il quale ha peraltro già avviato opportuni contatti per predisporre ad attività formative in linea con le sue elevate specializzazioni.

Con riguardo invece a specifiche misure di attuazione del Trattato di Lisbona, il 2011 sarà caratterizzato da una piena applicazione dei meccanismi disciplinati dagli **articoli 290 e 291** del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che prevedono il conferimento alla Commissione di **competenze normative delegate e di poteri di esecuzione**. A quest'ultimo riguardo, peraltro, dovrebbe essere adottato nei primi mesi dell'anno il regolamento, previsto dall'art. 291, che dovrà dettare nuove regole relative alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio dei poteri di esecuzione da parte della Commissione (cosiddetta comitologia).

Sempre nel corso del 2011 l'Unione procederà peraltro all'adeguamento dell'*acquis* legislativo esistente, allineando le competenze di esecuzione conferite alla Commissione da atti adottati prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, alla nuova differenziazione di cui sopra tra poteri delegati e competenze di esecuzione. Al riguardo, tanto in relazione a questo allineamento, che al contenuto del nuovo regolamento "comitologia", il Governo intende vigilare affinché non vengano disattesi i principi contenuti nel Trattato che, limitando i poteri attribuiti all'Esecutivo europeo, garantiscono agli Stati membri una maggiore possibilità di intervento nella fase di normazione secondaria.

Sta poi arrivando alla fase finale di approvazione la proposta di regolamento che disciplinerà l'**Iniziativa legislativa europea (ILE)**, nuovo istituto introdotto dal Trattato di Lisbona nell'art. 11, par. 4 TUE, al duplice scopo di consentire una maggiore democratizzazione del sistema istituzionale e del processo decisionale dell'Unione europea e di avvicinare i cittadini alle istituzioni dell'Unione. Il regolamento istitutivo dovrebbe essere approvato nei primi mesi del 2011 e, data l'importanza di questo nuovo strumento di democrazia europea, l'Italia sta lavorando perché ciò effettivamente avvenga. Dopodiché, nelle more della sua entrata in vigore – prevista, verosimilmente, nella prima parte del 2012 – il Governo dovrà predisporre le misure necessarie atte a rendere operative sul piano interno le strutture e procedure che il regolamento indicherà, di modo che l'Italia possa essere immediatamente operativa al momento in cui il nuovo istituto entrerà in vigore.

## 2. RIFORMA DELLA **GOVERNANCE** ECONOMICA EUROPEA

Il 2010 è stato un anno di particolare importanza per il progresso dell'Unione verso un più forte coordinamento delle politiche economiche. Il processo di integrazione in questo settore, infatti, è stato accelerato dall'impatto della crisi economica mondiale che si è tradotta in una grave instabilità finanziaria per i paesi europei dalle economie più fragili. Il culmine si è toccato nella primavera dello scorso anno, quando il debito sovrano della Grecia ha sfiorato il *default*.

La reazione dell'Unione è stata pronta ed efficace: oltre ad affrontare l'emergenza della crisi finanziaria, varando alcuni interventi finanziari di sostegno alla Grecia, si è avviato nel corso dei mesi successivi un cammino di riforme volto anche a sostenere la crescita e l'occupazione, che ha riguardato, in particolare:

- l'istituzione di un meccanismo permanente di gestione delle crisi, che sostituirà gli strumenti temporanei approntati nel maggio scorso, in occasione della crisi greca, per rafforzare la stabilità dell'euro;
- l'estensione della sorveglianza dagli squilibri di bilancio a quelli macroeconomici;
- il rafforzamento del Patto di Stabilità e Crescita;

- l'istituzione di un "semestre europeo", in cui vengono allineate e rese coerenti le politiche di bilancio (predisposizione del Programma di stabilità e convergenza) e le politiche strutturali (predisposizione del Programma Nazionale di Riforma nell'ambito di "Europa 2020").

Per quanto riguarda il **meccanismo di stabilità finanziaria**, il Consiglio europeo di dicembre 2010 ha convenuto sulla necessità di modificare il Trattato per permettere agli Stati membri della zona euro di istituire un meccanismo permanente volto a salvaguardare la stabilità finanziaria dell'intera zona euro (meccanismo europeo di stabilità). Tale meccanismo sostituirà il fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF) e il meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (EFSM), che resteranno in vigore fino al giugno 2013.

Quanto allo specifico punto della revisione da apportare al Titolo VIII del TFUE in vista della creazione di un **meccanismo permanente di stabilità**, sarà compito del Governo mantenere tale attività al livello delle modifiche strettamente indispensabili, evitando eventuali tentativi di emendare parti del Trattato che per l'Italia costituiscono da sempre punti fermi per il corretto funzionamento dell'Unione. Ad ogni modo il Governo assicurerà il proprio impegno affinché si possano completare le necessarie procedure di approvazione delle proposte sopra citate entro il 2011.

Per quanto attiene al Patto di stabilità e agli squilibri macroeconomici, sarà adottato entro la metà del 2011 il pacchetto di proposte legislative presentato il 29 settembre 2010 dalla Commissione, volto a rafforzare il Patto, a dettare nuove disposizioni sui quadri di bilancio nazionali e a predisporre una nuova sorveglianza degli squilibri macroeconomici.

L'Italia ha attivamente partecipato nelle apposite sedi istituzionali al dibattito che si è sviluppato intorno alle riforme proposte dalla Commissione, sottolineando alcuni punti ritenuti di vitale interesse per il nostro paese, quale l'importanza di considerare, quale indicatore della solidità finanziaria complessiva, accanto al debito pubblico anche quello privato.

Per quanto riguarda il cosiddetto "**semestre europeo**", la revisione del 2010 della Strategia di Lisbona, con la conseguente adozione della Strategia "Europa 2020", cerca di raggiungere un più stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati Membri, e di trovare una maggiore coerenza tra il PNR e il Programma di Stabilità. La strategia diviene a partire dal 2011 un elemento fondamentale della governance economica e sociale europea, ed è parte di uno schema più generale di coordinamento.

L'ambizione di coordinamento del semestre europeo è più vasta di quella dei precedenti tentativi. In questo primo esercizio, si è partiti dalla presentazione da parte degli Stati membri di una bozza di Programma Nazionale di Riforma, redatta sulla base delle indicazioni di Commissione e Consiglio.

Il primo passo del "semestre" vero e proprio sarà la presentazione, nel mese di gennaio, da parte della Commissione del **Rapporto annuale sulla crescita** (Annual Growth Survey, AGS), nel quale verranno descritte le principali criticità dell'economia europea e individuate di conseguenza le principali priorità dell'azione di policy.

Le priorità verranno adottate dal Consiglio europeo che si terrà a marzo. Sulla base di esse, gli Stati Membri presenteranno in aprile i **Programmi nazionali di riforma** (PNR) e i **Programmi di stabilità** (PSC) che dovranno essere coerenti tra loro anche perché la stabilità finanziaria rappresenta per tutti uno dei cardini della strategia "Europa 2020".

I PNR e i PSC verranno valutati dalla Commissione, che proporrà al Consiglio l'adozione di raccomandazioni specifiche per ogni Stato Membro. Esse verranno discusse, modificate e adottate dal Consiglio nel mese di giugno, con una validazione finale dal Consiglio

europeo di quel mese. Le raccomandazioni dovranno essere tenute in debito conto dagli Stati Membri nel momento in cui, a settembre, avvieranno le proprie procedure di bilancio, introducendo così un legame esplicito e diretto tra "Europa 2020", PNR e ciclo di bilancio, legame che si aggiunge a quello esistente tra bilancio e PSC.

Alla luce del **Patto per la competitività** proposto dalla Germania e dalla Francia all'inizio del 2011 in vista delle decisioni del Consiglio europeo di primavera 2011, un ulteriore rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche si prospetta per l'anno a venire con riguardo agli aspetti della competitività: in tal modo si potrà aumentare il livello di convergenza dell'Unione rafforzandone l'economia sociale di mercato, nel pieno rispetto del mercato unico.

L'Italia auspica che il Consiglio garantisca un approccio coerente e coordinato che assicuri una crescita duratura e sostenuta. A tal fine dovranno essere affrontate le criticità strutturali dell'economia e si dovrà intervenire sulla crescita potenziale e sulla stabilità macroeconomica, attraverso una strategia che combini consolidamento e riforme strutturali. Attenzione, in particolare, sarà data alla riduzione delle distorsioni presenti sul mercato unico ed alla esigenza di affrontare i problemi specifici delle Regioni in ritardo di sviluppo.

Il **Patto di Stabilità e di Crescita** continuerà ad essere puntualmente applicato, contribuendo al progressivo riorientamento delle politiche fiscali verso la sostenibilità. A tal proposito, l'implementazione del semestre europeo vedrà, tra i punti principali, la sorveglianza fiscale e l'attento monitoraggio delle politiche macroeconomiche e strutturali nell'ambito della valutazione degli aggiornamenti ai Programmi di stabilità e Convergenza e dei Piani Nazionali di Riforma. Si prevede, inoltre, un rinnovato impegno per il rafforzamento della posizione comune dell'Unione europea all'interno del G20, del FMI e del FSB.

### 3. REVISIONE DELLE PROSPETTIVE FINANZIARIE PER IL PERIODO 2013-2020

L'Italia segue con particolare attenzione il dibattito sul riesame delle **prospettive pluriennali di bilancio** dell'Unione europea per il periodo 2013-2020. La Commissione ha presentato lo scorso 19 ottobre una Comunicazione sul loro riesame in cui presenta una serie di principi, idee e opzioni sul bilancio futuro dell'Unione. L'Esecutivo europeo presenterà entro luglio 2011 proposte legislative per il prossimo quadro finanziario. Il negoziato dovrebbe concludersi entro luglio 2012, per permettere al nuovo quadro finanziario di entrare in vigore alla chiusura del precedente.

Fra i punti fondamentali del documento della Commissione, si pone l'esigenza di assicurare la rispondenza del bilancio alle novità del Trattato di Lisbona, ma soprattutto la coerenza con le finalità della Strategia "Europa 2020", nonché con lo studio di nuovi strumenti finanziari.

Fra le proposte contenute nella "*budget review*", si evidenziano quelle relative alla flessibilità (l'eccessiva rigidità del quadro pluriennale ha reso il bilancio europeo incapace di reagire agli imprevisti), alla possibilità di assicurare un maggior sostegno agli investimenti di lungo periodo tramite gli strumenti di ingegneria finanziaria ("*project bonds*") e alla riforma del regime di finanziamento, con l'introduzione di nuove risorse.

L'impostazione generale della Comunicazione è senza dubbio orientata alla riforma e alla realizzazione degli obiettivi della Strategia "Europa 2020", i cui tre assi ("*smart growth*", "*sustainable growth*", "*inclusive growth*") sono presentati come le direttrici fondamentali

dell'azione futura dell'Unione e del suo bilancio. Il primo asse include la ricerca, l'innovazione e le infrastrutture; il secondo la politica energetica, la lotta ai cambiamenti climatici e la PAC; il terzo la politica di coesione.

Il documento richiama la riforma della *governance* dell'eurozona e del Patto di Stabilità, per le possibili ricadute innovative che potrebbe avere sul bilancio europeo, ad esempio in merito al Meccanismo di stabilizzazione europea (garanzia offerta dal bilancio dell'Unione), e all'utilizzo a fini sanzionatori dei fondi europei.

La Comunicazione enuncia, inoltre, alcuni principi chiave: valore aggiunto europeo (*"whether spending at EU level means a better deal for citizens than spending at national level"*), con un riferimento al concetto di *"EU public goods"*; bilancio orientato ai risultati e qualità della spesa; principio di solidarietà; esigenza di coordinamento fra il bilancio europeo e i bilanci nazionali; disciplina di bilancio.

La Commissione non ritiene realistico un incremento del bilancio rispetto ai livelli attuali (1% del RNL-UE): da qui l'enfasi sulla qualità della spesa e sugli altri principi sopra ricordati. In questo contesto di risorse scarse si suggerisce lo sviluppo degli strumenti finanziari, al fine di accrescere l'impatto dei fondi europei, in cooperazione con la BEI, ma anche con le banche di sviluppo degli Stati membri e la BERS; la BEI potrebbe emettere dei *"project bonds"*, che godrebbero della garanzia del bilancio dell'Unione per finanziare progetti di investimento di lungo termine.

Dal punto di vista delle politiche, la Comunicazione punta su ricerca e infrastrutture, energia e cambiamenti climatici che sono al centro della Strategia "Europa 2020", mentre per la politica agricola comune sottolinea, tra le altre cose, la necessità di rivedere la distribuzione delle risorse tra gli Stati membri per superare l'attuale criterio che fa riferimento alla spesa storica.

Per quanto riguarda la politica di coesione, lo sforzo già intrapreso nel 2007-13 con il vincolo della spesa sui settori inerenti alla Strategia di Lisbona (*earmarking*) dovrebbe essere ulteriormente approfondito nel nuovo quadro della Strategia "Europa 2020". Inoltre, la Comunicazione propone la concentrazione tematica su "Europa 2020", selezionando un "menu" di scelte limitate e insistendo su un crescente grado di coordinamento e coerenza con le altre politiche (trasporti, comunicazioni, energia, innovazione, agricoltura, ambiente), al fine di consentire ai beneficiari di conseguire un'appropriata specializzazione.

In attesa della presentazione delle proposte concrete della Commissione, è stata ad ogni modo avviata un'azione intensa di messa a punto della posizione nazionale e di confronto con i principali interlocutori europei.

Per definire e quindi attuare la posizione nazionale, è stato attivato un tavolo di coordinamento - presso il Ministero degli Affari esteri, che assicura il raccordo con le Amministrazioni centrali maggiormente implicate nel negoziato: Presidenza del Consiglio - Dipartimento per le Politiche Comunitarie, Ministero dell'Economia - Ragioneria Generale, e i principali Ministeri di spesa: il Ministero delle Politiche agricole e il Ministero per i Rapporti con le Regioni (Dipartimento Politiche di Sviluppo). Il tavolo di coordinamento è assistito da un Gruppo di lavoro sui saldi netti, nel quale sono rappresentate le medesime amministrazioni, che ha lo scopo di formulare proiezioni e proposte tecniche per affrontare il problema dei saldi negativi che caratterizzano la partecipazione italiana al bilancio dell'Unione europea. Nel corso del 2011 altri Ministeri destinatari di significative dotazioni di bilancio dell'Unione (Ambiente, Interni, Trasporti, Ricerca, ecc.) saranno coinvolti nel tavolo di coordinamento. Parimenti, verrà stabilito un raccordo tra il tavolo di coordinamento e il Parlamento (in particolare attraverso le Commissioni XIV, Politiche europee, di Camera e Senato) fin dalla fase pre-negoziale.

Per quanto riguarda la definizione della posizione nazionale da sostenere nel corso del negoziato, essa non potrà comunque prescindere da un dato di partenza estremamente preoccupante: il crescente divario tra i contributi versati dall'Italia al bilancio dell'Unione europea e i "ritorni" dei fondi europei nel nostro Paese, che al momento si aggirano, rispettivamente, intorno ai 15 ed ai 10 miliardi annui, con un saldo negativo annuale vicino a 5 miliardi. Tale situazione non appare accettabile, né sotto il profilo dell'equità, né sotto quello della sostenibilità del bilancio pubblico. Obiettivo primario per l'Italia è quindi un miglioramento del saldo netto, che si scontra, tuttavia, con un suo tendenziale ulteriore deterioramento nel periodo post 2013 in assenza di profonde modifiche alle regole vigenti su finanziamenti e spese.

Sotto il profilo dei rapporti da stabilire con i principali partner europei nel quadro della fase negoziale che sta per avviarsi, si sono presi accordi per consultazioni periodiche con i principali attori del negoziato, e in particolare Francia e Germania. Queste consultazioni potrebbero avere cadenza bimestrale. Sono stati ad ogni modo concordati incontri anche con la Polonia, cui spetterà la presidenza di turno del Consiglio dell'Unione durante la seconda metà del 2011, e – più avanti – con la Danimarca (presidente di turno nel primo semestre 2012). Infine, sono stati definiti contatti con le altre istituzioni dell'Unione che prenderanno parte al negoziato: Commissione e Parlamento europeo.

#### 4. QUESTIONI GENERALI RIGUARDANTI LA PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA AL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA

Anche sul lato interno, il Governo si troverà confrontato nel 2011 con il tema dell'attuazione delle novità istituzionali contenute nel Trattato di Lisbona.

L'impegno prioritario sarà dato dall'iter parlamentare dell'**adeguamento al nuovo Trattato della legge n. 11 del 2005**, che disciplina l'assetto dei rapporti tra Italia e Unione europea, sia nella fase ascendente che in quella discendente. Nell'autunno del 2010 il Governo ha adottato infatti un disegno di legge di riforma organica, che si presenta come una nuova legge di sistema di tali rapporti, basata da un lato su un rafforzamento delle istanze del coordinamento a fini europei delle amministrazioni centrali e locali dello Stato e su un accresciuto ruolo "europeo" delle Camere (sia direttamente all'interno del processo decisionale europeo, che attraverso il loro intervento sulla definizione della posizione del Governo da sostenere a Bruxelles); e dall'altro lato, su una velocizzazione della fase discendente di attuazione degli obblighi posti dalle norme europee. Si tratta ora di far sì che l'iter parlamentare della riforma, basato anche su una serie di proposte di legge di iniziativa parlamentare, porti in tempi rapidi all'approvazione della stessa.

Resta comunque fondamentale per il Governo che il testo che uscirà dalla discussione parlamentare consenta il raggiungimento di un regime ottimale che, collegando organicamente e sistematicamente la fase ascendente con quella discendente, consenta una miglior attuazione degli obblighi europei, riducendo l'area del contenzioso aperto con la Commissione europea. Dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, infatti, il sistema di controllo sul rispetto delle norme europee da parte degli Stati membri assicurato dalla Commissione e dalla Corte di giustizia è uscito rafforzato sia nella sua efficienza temporale, che nella sua capacità sanzionatoria.

Per quanto riguarda in particolare il **recepimento delle direttive** nell'ordinamento dello Stato, rispetto al quale il nuovo Trattato ha reso possibile una più rapida comminazione di sanzioni pecuniarie agli Stati inadempienti, l'obiettivo del Governo per il 2011 è quello di rendere più veloci i meccanismi legislativi e amministrativi di recepimento.

Nonostante gli sforzi compiuti negli ultimi anni, che hanno portato il nostro Paese ad un vistoso miglioramento nel c.d. *Internal Market Scoreboard*<sup>1</sup>, nonché ad essere, tra il 2009 e il 2010, il primo tra i grandi Stati membri nel decremento del ritardo nella trasposizione delle direttive sul mercato interno (a fronte della media europea dei 7.1 mesi, l'Italia si attesta su una media di 4,7 mesi), il ritardo nell'approvazione del disegno di legge comunitaria 2010 e le lentezze da ultimo evidenziate da talune amministrazioni prospettano di nuovo per l'anno 2011 una situazione di criticità del Paese in questo settore, confermata dall'aumento percentuale delle procedure d'infrazione per mancato recepimento aperte nei confronti dell'Italia negli ultimi tempi.

Ciò induce a prevedere già per il 2011 alcuni interventi di correzione del sistema di recepimento, oltre quelli che potranno essere disposti in sede di riforma della legge 11/2005 (l'idea prospettata dal Governo è stata quella di uno sdoppiamento della legge comunitaria annuale, che consenta di dedicare ai recepimenti una apposita "legge di delegazione europea") e che impatteranno eventualmente sul 2012.

In sede legislativa, nel citato disegno di legge comunitaria per il 2010 si è già prevista un'anticipazione della scadenza del termine per l'esercizio della delega legislativa di due mesi rispetto al termine di recepimento fissato dalle singole direttive. Sul piano amministrativo, invece, si sta rendendo più pressante l'azione di stimolo e monitoraggio dell'*iter* di predisposizione degli schemi di decreto di recepimento da parte delle amministrazioni competenti per materia, sia per quel che concerne le direttive da recepire con decreto legislativo, che per quelle da recepire in via amministrativa<sup>2</sup>.

Con riguardo più in generale al settore delle **procedure d'infrazione**, dopo che il 2010 ha visto confermati i risultati molto positivi registrati nel corso degli ultimi anni in tema di riduzione del loro numero<sup>3</sup>, l'azione del Governo per il 2011 è mirata ad approfondire ulteriormente, attraverso l'azione della Struttura di missione operante presso la Presidenza del Consiglio - Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, gli sforzi volti a prevenire, a fronte del definitivo consolidarsi del sistema c.d. *EU Pilot*<sup>4</sup>, l'insorgere del contenzioso, e quelli tesi ad identificare soluzioni alle infrazioni pendenti da più lungo tempo o che hanno raggiunto uno stadio di gravità particolarmente avanzato.

Si osserva infatti che a fine 2010, oltre un quarto delle procedure d'infrazione pendenti contro l'Italia (32 su 131) risultano giunte ad uno stadio particolarmente grave, quello della decisione di deferimento dell'Italia in Corte di giustizia, ovvero quello della necessità di dare esecuzione ad una sentenza di condanna della Corte. Si tratta delle procedure d'infrazione maggiormente esposte al rischio imminente di pesanti sanzioni pecuniarie e che per questo richiederanno una speciale attenzione.

<sup>1</sup> Si tratta del rapporto periodico predisposto dalla Commissione europea che ha ad oggetto il tasso di trasposizione nel nostro ordinamento delle direttive comunitarie riguardanti il mercato interno. L'obiettivo auspicato in sede europea è dell'1%. Per l'Italia l'andamento dello *Scoreboard* nella sedicesima legislatura è stato: *Scoreboard* n. 17 (agosto 2008): 1,2%; *Scoreboard* n. 18 (febbraio 2009) 1,3%; *Scoreboard* n. 19 (luglio 2009) 1,7%; *Scoreboard* n. 20 (marzo 2010) 1,4%; *Scoreboard* n. 21 (settembre 2010) 1,1%.

<sup>2</sup> Si tratta infatti di completare l'attuazione delle direttive contenute nella legge comunitaria per il 2009 (legge n. 96/2010), nonché di quelle che saranno contenute nella legge comunitaria per il 2010.

<sup>3</sup> Nell'anno appena terminato si è registrata una ulteriore diminuzione di circa il 15%, che ha portato il dato complessivo negli ultimi quattro anni ad una riduzione di oltre il 50%.

<sup>4</sup> Si tratta del meccanismo unico attraverso il quale la Commissione europea tratterà ormai tutti i casi in cui, a seguito di denuncia o per iniziativa d'ufficio, si profila la possibile apertura di una procedura d'infrazione ai sensi dell'art. 258 TFUE. La Commissione ha infatti annunciato che farà ricorso sistematicamente allo *EU Pilot*, abbandonando la prassi delle c.d. lettere amministrative inviate per il tramite della Rappresentanza Permanente presso l'Unione europea. D'altra parte, anche a seguito del progressivo ampliamento a quasi tutti gli Stati membri, il meccanismo del *Pilot* perderà anche formalmente la sua veste "sperimentale" (pur se la denominazione potrebbe restare *EU Pilot*, ormai entrata nella consuetudine delle comunicazioni con la Commissione). Punto Nazionale di Contatto italiano per il sistema *EU Pilot* è la Struttura di missione di cui in precedenza nel testo.

Un cenno infine alla questione del **personale italiano nelle istituzioni europee**. Il Governo proseguirà la sua azione di monitoraggio della situazione dei funzionari italiani di tali istituzioni, con l'obiettivo di rafforzare la loro presenza numerica e di vertice soprattutto nei settori di maggior interesse per il sistema Italia. Inoltre, in considerazione della continua evoluzione nei singoli settori di competenza dell'Unione europea e della necessità che la Pubblica amministrazione italiana sia in grado di corrispondervi in modo effettivo ed efficiente, il Governo continuerà ad essere impegnato anche nel sostegno di iniziative di internazionalizzazione della funzione pubblica europea (Esperti Nazionali Distaccati) e di quelle di formazione promosse dalle istituzioni dell'Unione (formazione professionale, tirocini brevi, *stages* ...).

Nella definizione degli orientamenti e delle priorità sui principali temi dell'agenda europea per il 2011, il Governo non ha mancato di tenere conto degli interessi e delle posizioni delle Regioni e delle province autonome. La partecipazione di tali enti alla formazione degli atti dell'Unione europea trova concreta espressione nelle procedure e nei meccanismi che l'ordinamento mette a disposizione. Più in particolare, per effetto delle attività svolte dal CIACE, sia in versione di Comitato tecnico permanente integrato, che di specifici gruppi di lavoro, anche d'intesa con il Dipartimento per gli affari regionali, le Regioni e le province autonome contribuiscono alla definizione della posizione italiana in ambito europeo riguardo ai dossier di loro specifico interesse.

Ciò consentirà di valorizzare, tra l'altro, le ulteriori attività che, ai sensi della legge 11/2005 e dei successivi accordi generali di cooperazione, il Governo svolge al fine di garantire il pieno coinvolgimento delle Regioni anche attraverso un'informativa qualificata, specie in materia di proposte di atti aventi carattere legislativo, nonché tramite la valutazione delle osservazioni formulate dalle stesse Regioni. Al pari della fase ascendente, quella discendente comporta la rilevante e delicata responsabilizzazione politica delle Regioni, alle quali è imposto di dare tempestiva attuazione a norme europee che investano materie di loro competenza.

## CAPITOLO II

# Orientamenti e priorità relativi alle politiche e a singoli atti dell'Unione

### Sezione I

#### ORIENTAMENTI E PRIORITÀ IN TEMA DI POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA COMUNE E DI RELAZIONI ESTERNE

In relazione ai **settori della PESC e della PESD**, nel 2011 occorrerà innanzitutto seguire con rinnovata attenzione, sul fronte istituzionale, gli sviluppi derivanti dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ed alimentare il relativo dibattito e processo decisionale in ambito di Unione europea, in particolare per quanto riguarda l'ambizione dell'Unione ad acquisire un ruolo di "attore globale" ed un maggiore profilo nei fori multilaterali.

Ciò vale soprattutto per l'**Organizzazione delle Nazioni Unite**, in seno alla quale l'Unione dovrà accrescere il proprio ruolo e la visibilità delle sue posizioni facendole avanzare sia nell'Assemblea Generale che nel Consiglio di Sicurezza. L'Italia dovrà agire in raccordo con i paesi membri dell'Unione maggiormente sensibili al perseguimento di tali traguardi.

Altrettanto importante sarà contribuire allo sviluppo della **cooperazione strategica tra Unione europea e NATO**, ancor più necessaria in una situazione di complessiva riduzione dei bilanci della difesa in Europa. A tal fine, si dovrà lavorare su un doppio binario: quello, già in parte percorso, del miglioramento della cooperazione "*staff-to-staff*", sia nei teatri di operazione che a Bruxelles, attraverso l'adozione di misure di collaborazione pragmatica; nonché quello dell'attivazione di misure di *confidence building* tra Turchia e Cipro, volte alla graduale rimozione degli ostacoli politici alla base dello stallo attuale.

Si intende ugualmente contribuire allo sviluppo del **partenariato strategico tra Unione europea e Russia**, in un rapporto di mutuo vantaggio anche sul terreno della cooperazione politica e di sicurezza. Tale obiettivo comporta lo stabilimento di un dialogo politico strutturato e la finalizzazione di un'intesa per la partecipazione della Russia alle operazioni di gestione delle crisi poste in essere dall'Unione.

Il Governo continuerà poi a lavorare per la definizione di un ruolo più coerente e più profilato dell'Unione europea **in Somalia e nel Corno d'Africa**, in primo luogo attraverso un miglior sfruttamento delle sinergie tra i numerosi strumenti esistenti.

Più in generale, poi, e compatibilmente con il quadro finanziario complessivo e le esigenze di contenimento della spesa pubblica, si punta ad accrescere il ruolo, la visibilità e il peso dell'Italia nelle **missioni dell'Unione europea in aree di crisi**, sia nei teatri operativi che negli organi di comando e pianificazione strategica.

In relazione a tali missioni va ricordato che l'art. 42 ("Disposizioni sulla politica di sicurezza e di difesa comune") del Trattato sull'Unione europea e il conseguente Protocollo n.10 ("Cooperazione Strutturata Permanente istituita dall'art. 42 del Trattato sull'Unione Europea") individuano le linee guida in materia di sicurezza e difesa europea. Tali indicazioni costituiscono le fondamenta per permettere, sempre più, una crescente