

La legislazione dell'Unione garantisce ai cittadini europei una serie di diritti relativi al contesto digitale, come la libertà d'espressione e d'informazione, la protezione dei dati personali e della riservatezza, i requisiti in materia di trasparenza e gli obblighi di servizio universale di telefonia e di accesso *internet* funzionale, nonché una qualità minima del servizio. Tuttavia, questi diritti sono frammentati in varie norme e non sono sempre facili da reperire. Bisogna, perciò, aumentare la consapevolezza dei diritti degli utenti, che devono essere messi in condizioni di trovare spiegazioni semplici dei loro diritti e doveri, espressi in modo trasparente e comprensibile.

Tra le priorità della Commissione inerenti ai servizi di telecomunicazione vi sono: la rapida e coerente attuazione del quadro normativo modificato; l'adozione di soluzioni efficaci per affrontare gli ostacoli che impediscono alle aziende e ai cittadini europei di sfruttare appieno i servizi di comunicazione elettronica transfrontaliera; la valutazione dei costi socio-economici connessi al mancato intervento dell'Europa nei mercati delle telecomunicazioni.

1.6 Concorrenza e appalti pubblici

Con riferimento al pacchetto legislativo appalti pubblici, il Consiglio Competitività di dicembre ha adottato un **orientamento generale** quale base del mandato della Presidenza per avviare rapidamente i negoziati con il Parlamento europeo.

E' obiettivo della Presidenza irlandese conseguire un accordo in prima lettura sulle tre proposte di direttiva nel corso del proprio semestre. Il voto del Parlamento europeo in assemblea plenaria è del resto previsto per il mese di febbraio 2013.

Se le proposte verranno approvate in prima lettura, le tre direttive potranno essere adottate già nella prima parte del 2013.

L'Italia proseguirà nel **sostegno al raggiungimento dell'obiettivo di pervenire a una rapida adozione del pacchetto legislativo** in ragione dell'importanza della nuova normativa nel contesto del rilancio della crescita e dell'occupazione in Europa. Al tempo stesso, occorrerà vigilare affinché siano mantenute nei testi definitivi che usciranno dal confronto dei co-legislatori europei gli emendamenti da essa proposti e recepiti in sede di negoziato, nonché le soluzioni di compromesso da noi condivise. In particolare, tra i temi di maggiore rilievo recati dalle nuove direttive sugli appalti, e che avranno un più significativo impatto nel nostro ordinamento, si segnala la previsione della possibilità di un più ampio utilizzo della procedura negoziata, previa pubblicazione del bando di gara e del dialogo competitivo, facoltà accompagnata peraltro da una serie di specifiche condizioni per l'utilizzo delle stesse procedure, al fine di limitare la discrezionalità della stazione appaltante ed evitare distorsioni della concorrenza. Si ritiene inoltre importante mantenere le nuove norme concernenti la portata e i criteri della cooperazione pubblico-pubblico, evitando eccessivi disallineamenti rispetto al testo inizialmente proposto dalla Commissione, così da garantire una maggiore uniformità applicativa fra i vari Stati membri, nonché un maggior livello di certezza per le amministrazioni che intendono utilizzare tali forme di cooperazione.

In merito alle norme sulle modifiche dei contratti in corso di esecuzione, si intende sostenere la soluzione di compromesso adottata dalla Presidenza, che prevede l'aumento dal 5% al 15% della percentuale di variazione del prezzo a partire dalla quale è necessario ricorrere ad una nuova procedura di aggiudicazione, sia pure per i soli appalti di lavori. In relazione alle disposizioni sul governo in materia di appalti, considerate di fondamentale importanza per garantire una corretta applicazione delle norme che regolano tale disciplina, anche alla luce dell'esperienza positiva dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, nell'interesse del paese sarà importante valutare l'opportunità di evitare compromessi che possano ulteriormente snellire e depotenziare gli obblighi di comunicazione e di trasmissione dei dati statistici. Con riferimento, infine, alla disciplina degli appalti con i paesi terzi, si ritiene importante la reintroduzione e il mantenimento delle attuali disposizioni della direttiva 2004/17, per evitare che, nelle more dell'adozione del regolamento specifico in materia, si rimanga sprovvisti di un quadro giuridico su tale aspetto.

Per quanto concerne invece la proposta di direttiva sulle concessioni, è essenziale mantenere il quadro, già eccessivamente ridimensionato in corso di negoziato, delle garanzie minime procedurali da applicare nel corso dell'aggiudicazione, in particolare durante la negoziazione, in modo da assicurare trasparenza e correttezza.

1.7 Aiuti di Stato alle imprese

Il controllo degli aiuti di Stato costituisce uno degli strumenti della politica di concorrenza e svolge un ruolo fondamentale per la tutela e il rafforzamento del mercato unico. Gli aiuti pubblici sono utilizzati per realizzare obiettivi di comune interesse (ad esempio: servizi pubblici di interesse economico generale, coesione sociale e regionale, occupazione, ricerca e sviluppo sostenibile) oppure per correggere taluni "fallimenti del mercato". La verifica del giusto equilibrio tra gli effetti negativi sulla concorrenza e gli effetti positivi in termini di comune interesse è competenza esclusiva della Commissione, alla quale devono essere notificati tempestivamente dallo Stato membro interessato tutti i progetti normativi che prevedano la concessione di un beneficio.

Le regole per verificare la compatibilità delle misure di aiuto sono contenute nel Trattato, nei regolamenti, nelle decisioni, ma anche in atti atipici che indicano i criteri sulla base dei quali la Commissione procederà a valutare la compatibilità o meno delle misure di aiuto. Tali atti - che prendono la forma di comunicazioni, discipline, orientamenti, linee guida - vengono adottati previa consultazione degli Stati membri per un periodo determinato e sono soggetti a revisione periodica.

Il processo di revisione ha subito un notevole incremento in questo ultimo anno, con la cosiddetta modernizzazione del controllo degli aiuti di Stato, che ha anche lo scopo di migliorare la qualità dell'analisi della Commissione, di promuovere un impiego adeguato delle risorse pubbliche e di attuare politiche orientate alla crescita, limitando le distorsioni della concorrenza che pregiudicherebbero l'efficienza del mercato interno.

1.7.1 Il processo di modernizzazione della disciplina: gli obiettivi

La modernizzazione - annunciata nel primo forum europeo sulla concorrenza del 2 febbraio 2012 – è stata oggetto di un incontro ad alto livello svoltosi il 6 marzo 2012 presso la Commissione, al quale è seguita, l'8 maggio 2012, l'adozione della comunicazione sulla **"Modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE"**.

La riforma si sviluppa su tre obiettivi, per ognuno dei quali sono previste delle proposte operative, strettamente interdipendenti tra loro:

- **promozione della crescita in un mercato interno rafforzato, dinamico e competitivo**

Con la modernizzazione il collegamento tra la disciplina degli aiuti di Stato e il perseguimento degli obiettivi dell'Unione nell'ambito della strategia "Europa 2020" viene rafforzato, conducendo ad agevolare il trattamento degli aiuti che sono ben concepiti, mirati a ben individuati obiettivi di interesse comune e che riducano al minimo gli effetti distorsivi (cosiddetti aiuti "buoni"). Il sostegno pubblico deve essere indirizzato a stimolare l'innovazione, le tecnologie verdi, lo sviluppo del capitale umano, la compatibilità ambientale, favorire la crescita, l'occupazione e la competitività europea.

La proposta della Commissione è quella di procedere alla individuazione e definizione di principi comuni applicabili nella valutazione della compatibilità di tutte le misure d'aiuto. Ad oggi la Commissione ha avviato le consultazioni per la revisione delle principali linee guida, concernenti tra l'altro, gli aiuti regionali, gli aiuti a ricerca sviluppo e innovazione, gli aiuti ambientali, gli aiuti al capitale di rischio, gli aiuti agli investimenti in banda larga. Su tutte le consultazioni, il Governo, previo coordinamento delle amministrazioni centrali e regionali e consultazione delle parti interessate, ha formulato la posizione nazionale;

- **concentrare l'applicazione delle norme sui casi con il maggiore impatto sul mercato interno**

La tendenza a modelli più efficienti di spesa condurrà a una definizione delle priorità e a un maggiore controllo degli aiuti con un impatto significativo sul mercato unico.

Parallelamente, l'analisi dei casi a carattere più locale e con scarsi effetti sugli scambi dovrebbe essere semplificata, definendo norme più proporzionate e differenziate, rinnovando le procedure di controllo degli aiuti di Stato, con una maggiore responsabilità degli Stati membri nella definizione e nell'attuazione delle misure di sostegno. Ciò richiede una definizione più chiara delle norme e un maggiore controllo *ex post* da parte della Commissione per garantire un rispetto adeguato delle norme.

Le azioni per il raggiungimento dell'obiettivo sono consistite nella revisione del regolamento generale di esenzione, del regolamento di abilitazione del Consiglio, e del regolamento *de minimis*. In generale, la posizione delle autorità italiane sulla revisione dei regolamenti in parola è stata piuttosto critica rispetto alla possibilità di eventuali aumenti della soglia di aiuti ammissibili. In particolare, si è

sottolineato il rischio di asimmetrie tra Stati membri in ragione dei diversi margini concessi dalla situazione di finanza pubblica degli stessi;

- **razionalizzazione delle norme e decisioni più rapide**

La Commissione intende chiarire e semplificare l'insieme delle norme sugli aiuti di Stato che nel tempo ha assunto la forma di un quadro giuridico complesso.

Nello stesso tempo, è necessario razionalizzare e riformare le procedure per poter adottare decisioni entro tempi adeguati alle esigenze delle imprese, in stretta cooperazione con gli Stati membri, focalizzando l'attività della Commissione sui casi che sono suscettibili di avere un maggiore impatto sul mercato interno.

1.7.2 Il processo di modernizzazione della disciplina: prossimi sviluppi

I tempi sui prossimi sviluppi del processo di modernizzazione, indicati dalla Commissione nella riunione di alto livello del 9 novembre 2012, prevedono:

- **entro dicembre 2012** – adozione delle proposte concernenti gli aiuti a finalità regionale, il regolamento di procedura e il regolamento di abilitazione e delle nuove linee guida sulla banda larga e sull'assicurazione del credito all'export;
- **primo semestre 2013** – adozione delle linee guida sugli aiuti a finalità regionale (maggio), prosecuzione delle consultazioni su aiuti all'ambiente e all'energia, finanza di rischio, salvataggio e ristrutturazione, regolamento generale di esenzione e *de minimis*, negoziazioni in Consiglio sui regolamenti di procedura e di abilitazione;
- **secondo semestre 2013** – adozione del regolamento generale di esenzione (con ampliamento delle tipologie di aiuto esentate nell'ambito delle categorie già previste), del regolamento *de minimis* e delle linee guida sugli aiuti a ricerca, sviluppo e innovazione, finanza di rischio, ambiente ed energia, salvataggio e ristrutturazione. Adozione della comunicazione sulla nozione di aiuto e prevedibile adozione (Consiglio) del nuovo regolamento di abilitazione propedeutico alla estensione del campo di applicazione del regolamento di esenzione.

Con riferimento alle proposte della Commissione, la posizione italiana si può così riassumere:

- **regolamento generale di esenzione 800/2008/CE** - Necessità di principi e criteri funzionali ad un'analisi economica ex ante preliminare alla estensione del campo di applicazione. Di particolare interesse appare la proposta di ampliare l'esenzione per gli aiuti all'ambiente, inclusa la possibilità di esenzioni fiscali per le imprese c.d. energivore. Al contrario un eventuale innalzamento generale delle soglie non è accettabile, visto il rischio di un allargamento del divario esistente tra i paesi

membri. L'ampliamento dei settori che potranno essere inseriti nel regolamento generale di esenzione aumenteranno le responsabilità degli Stati membri nel garantire la corretta applicazione della normativa in materia di aiuti di Stato;

- **regolamento di abilitazione 994/98/CE** - La Commissione ha proposto l'introduzione di esenzioni per gli aiuti alla cultura e alla conservazione del patrimonio, connessi a calamità naturali, all'innovazione, per spese di trasporto per residenti in regioni remote, a infrastrutture di banda larga nelle cosiddette "zone bianche", per alcune misure in ambito agricolo. L'estensione del campo di applicazione del regolamento di esenzione agli aiuti alla cultura, a quelli per calamità naturali, al capitale di rischio e all'innovazione è stata condivisa dalle autorità italiane;
- **regolamento *de minimis*** - L'eventuale innalzamento della soglia degli aiuti *de minimis* non è stato condiviso. Molti Stati membri, fra cui l'Italia, hanno evidenziato i rischi di distorsione della concorrenza di un eventuale ampliamento della soglia *de minimis* in ragione dei diversi margini concessi dalla situazione di finanza pubblica. Inoltre, poiché la situazione di bilancio è positivamente correlata al ciclo, ne deriva che i paesi a bassa crescita, che più avrebbero bisogno di stimoli all'economia da parte dello Stato, sono quelli che meno possono usufruire di volumi significativi di aiuto;
- **regolamento di procedura 659/1999/CE** - La Commissione ha presentato una proposta concernente una maggiore strutturazione nella presentazione delle denunce, il rafforzamento della cooperazione tra Commissione e giudici nazionali in materia di aiuti di Stato e l'introduzione di strumenti di indagine di mercato ("*Market Information Tools* - MIT"), che consentano un contatto diretto fra Commissione e imprese. Le autorità italiane hanno manifestato il loro favore all'introduzione del vincolo dell'interesse ad agire del denunciante, all'introduzione di un modulo obbligatorio di denuncia e alla facoltà per la Commissione di archiviare amministrativamente senza adottare una decisione;
- **controlli** - La Commissione si attende una migliore cooperazione degli Stati membri per controllare gli aiuti di Stato esentati *ex ante* dall'obbligo di notifica, rafforzando il monitoraggio e la valutazione *ex post* dei regimi, unitamente a quella effettuata dalla Commissione, adottando sistemi di controllo che consentano anche la possibilità di elaborare dati statistici;
- **aiuti a banda larga** - L'Italia sostiene la possibilità da parte degli Stati membri di sovvenzionare l'implementazione di infra-strutture abilitanti le reti di comunicazione elettronica al fine di accelerare la diffusione dei servizi a banda larga e ultralarga. In quest'ottica può risultare più efficiente mantenere la proprietà pubblica dell'infrastruttura,

offrendone l'accesso a condizioni eque e non discriminatorie a tutti gli operatori che ne fanno richiesta;

- **aiuti al capitale di rischio** – Secondo le autorità italiane, la quota di partecipazione del beneficiario dovrebbe crescere con l'anzianità dell'impresa e dovrebbe esservi una maggiore flessibilità nel definire l'ammontare delle risorse nel corso del ciclo del progetto di investimento;
- **nozione di aiuto** – La Commissione adotterà una comunicazione che chiarirà i concetti di selettività, di "investitore privato in un'economia di mercato" (MEIP), di effetto sugli scambi, consentendo per esempio di valutare quando un aiuto a carattere locale sia sottratto al campo di applicazione delle regole sugli aiuti di Stato. Nel condividere tale impostazione, le autorità italiane ritengono che debba essere meglio definito il criterio dell'imputabilità allo Stato della volontà di concedere l'aiuto. Di conseguenza, nei casi in cui il beneficiario non possieda i requisiti previsti dalla norma che disciplina la fruizione dell'agevolazione, questa esula dalla nozione di aiuto di Stato.

1.7.3 I "Servizi di interesse economico generale": adempimenti nazionali

A seguito della revisione completa della normativa europea sul finanziamento dei servizi pubblici sfociata nell'adozione alla fine del 2011 del nuovo pacchetto di misure in materia di Servizi di interesse economico generale (SIEG) nel corso del 2012, il Governo si è attivato per assicurare un rapido adeguamento alle nuove regole, nel rispetto degli obblighi previsti dalla comunicazione 2012/C 8/03 recante Disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico.

Si tratta, in particolare, delle misure opportune di cui ai punti 70 e 71 della Disciplina citata, che prevedono:

- l'accettazione delle misure opportune stesse **entro il 29 febbraio 2012** (punto 71).
- l'obbligo di pubblicazione dell'elenco dei regimi di aiuto esistenti concernenti compensazioni di obblighi di servizio pubblico che devono essere adeguati a quanto previsto dalla citata Disciplina **entro il 31 gennaio 2013** (punto 70);
- l'effettivo adeguamento, **entro il 31 gennaio 2014**, dei regimi esistenti (punto 70).

Le Autorità italiane hanno adempiuto all'obbligo concernente l'accettazione delle opportune misure e sono state avviate le opportune iniziative ai fini della ricognizione dei SIEG nell'ambito dei diversi settori.

In particolare, il Governo si è fatto portatore dell'esigenza, espressa anche a livello di Conferenza delle regioni, che l'individuazione dei SIEG sia effettuata a livello statale, stante la necessità di dare uniformità al

quadro regolatorio generale, nel rispetto del riparto costituzionale di competenze.

In materia di Servizi di interesse economico generale sono previste sessioni di informazione per agevolare la conoscenza delle nuove regole e la corretta applicazione delle stesse, soprattutto a livello di enti locali. Sarà altresì svolta un'attività di monitoraggio dell'adempimento degli obblighi europei in materia.

1.7.4 Valutazione di efficacia

Le autorità italiane hanno avviato una valutazione di efficacia degli aiuti di Stato – prevista dall'articolo 8, comma 1, lett. b) del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, del 23 dicembre 2010 - condotta su imprese che hanno beneficiato di aiuti temporanei. All'esito di tale valutazione si prevede di verificare con tutti gli enti interessati la replicabilità dei criteri di valutazione utilizzati, in modo tale che, nel corso del 2013, si possa giungere alla elaborazione di una bozza di modello di analisi valutativa delle misure di aiuti temporanei e alla sua successiva diffusione.

2. LA DIMENSIONE ESTERNA DELL'UNIONE EUROPEA

2.1 Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC)

2.1.1 Prospettive generali

Nel 2013 dovrà essere assicurato che la Politica estera e di sicurezza comune (PESC) risponda in misura sempre maggiore all'obiettivo del trattato di Lisbona, che ne fa la componente politico-diplomatica della più ampia "azione esterna" dell'Unione, cui devono concorrere sinergicamente anche le altre politiche (politica di vicinato, allargamento, commercio internazionale, aiuto allo sviluppo, gestione dei flussi migratori) per assicurare il rafforzamento del profilo dell'Unione europea sulla scena globale. Dovrà pertanto essere garantito l'opportuno sostegno alla progressiva affermazione del ruolo di coordinamento sull'insieme dell'azione esterna dell'Unione che il trattato di Lisbona ha affidato all'Alto rappresentante/Vice presidente della Commissione.

Sarà importante considerare l'ottimizzazione dell'impiego dei diversi strumenti PESC a disposizione (misure restrittive, Rappresentanti speciali e delegazioni dell'UE, capacità civili e militari per la gestione delle crisi) attraverso un approccio sistemico. L'obiettivo è di contribuire attivamente alla progressiva elaborazione di un'autentica politica estera comune, che consenta all'Unione europea di parlare con una sola voce su tutte le principali questioni dell'agenda globale, anche sulla scorta della Risoluzione ONU del 3 maggio 2011 - adottata con il forte sostegno e contributo italiano – sullo status rafforzato dell'Unione europea in seno all'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Sul piano generale, l'attenzione sarà rivolta anche nel 2013 ai principali scenari regionali e globali e ai settori di più immediato interesse per l'Unione: il vicinato meridionale (in particolare la sponda sud del Mediterraneo e il Medio Oriente, anche tenuto conto delle sfide alla sicurezza europea provenienti da tali aree e all'opportunità di ricorrere a nuovi strumenti PSDC per farvi fronte, quale una missione nel settore del controllo delle frontiere in Libia); l'area balcanica, al fine di sostenere il processo di integrazione europea dei paesi dell'area in chiave di stabilizzazione e sviluppo; la gestione delle crisi regionali, anche attraverso le missioni e le operazioni di Politica di sicurezza e di difesa comune, con particolare attenzione al Corno d'Africa e al Sahel, esempi di successo dell'approccio civile/militare dell'UE.

2.1.2 Il Servizio europeo di azione esterna (SEAE)

Per quanto concerne il SEAE, nel 2013 è importante porre in essere riflessioni mirate al rafforzamento dell'organismo attraverso il superamento delle criticità emerse nel Rapporto di dicembre 2011 sul primo anno di funzionamento, anche sulla base degli approfondimenti attesi con l'ulteriore rapporto che l'Alto rappresentante presenterà a metà del 2013. Particolare attenzione andrà riservata ai seguenti ambiti:

- a) più efficace coordinamento, in un'ottica di sistema, nella programmazione e gestione degli strumenti finanziari dell'azione

- esterna dell'UE, siano essi di competenza prevalente del SEAE o della Commissione;
- b) efficacia e trasparenza delle procedure di selezione dei funzionari e di assegnazione degli incarichi apicali;
 - c) ricerca di sinergie tra delegazioni dell'UE e rappresentanze degli Stati membri sia in termini di scambio di informazioni, sia sotto il profilo della possibile condivisione di immobili e servizi al fine di contenere i costi di funzionamento;
 - d) snellimento delle procedure contabili di funzionamento delle delegazioni dell'UE.

2.1.3 Allargamento e prospettive di integrazione dell'area balcanica

Nel corso del 2013, il processo di allargamento verso i paesi dei Balcani Occidentali, la Turchia e l'Islanda sarà un *dossier* di importanza strategica per l'Unione europea. La politica di allargamento è uno degli strumenti fondamentali dell'azione internazionale dell'Unione, determinante per costruire un'area di benessere, pace e stabilità ai confini dell'Europa. Con particolare riferimento ai Balcani occidentali e alla Turchia - la cui piena adesione all'Unione europea rimane un obiettivo imprescindibile - da parte italiana è importante considerare, dunque, la necessità di proseguire nell'azione politico-diplomatica volta a sollecitare le istituzioni europee e gli Stati membri a mantenere tale *dossier* al centro dell'agenda europea e a consentire a tutti gli Stati candidati e potenziali candidati di avanzare verso l'Unione una volta che siano soddisfatti da parte di ciascuno i requisiti previsti.

L'Italia sostiene con forza l'esigenza di rafforzare lo strumento finanziario di pre-adesione IPA, che ha dimostrato la sua fondamentale validità ed operando affinché il nuovo regolamento per il suo funzionamento ne consenta maggiore flessibilità, trasparenza ed incisività.

2.1.4 Politica di vicinato

L'Italia, in linea con quanto fatto finora, dovrà essere parte attiva nel sostenere l'impegno dell'UE verso la dimensione meridionale della politica di vicinato, per favorirvi la nascita e/o il consolidamento di democrazie "sane". Al contempo, adeguata attenzione dovrà essere riservata all'azione svolta dall'UE nell'ambito del Partenariato orientale, che copre l'altra fondamentale dimensione del vicinato europeo.

Nell'ambito della politica di vicinato, sarà opportuno considerare di promuovere al contempo una crescita economica sostenibile - anche attraverso un'adeguata valorizzazione delle risorse naturali con un'attenzione particolare, nel caso dei paesi mediterranei, alla gestione delle risorse ittiche e alla pesca sostenibile - nonché una gestione ordinata della mobilità, coerente con le complessive politiche dell'immigrazione e di gestione dei flussi migratori. Si tratta di un impegno cruciale, la cui rilevanza strategica per la stabilità, la sicurezza e il benessere nostro e dei nostri vicini è stata ribadita con forza dalla crisi che ha investito la sponda sud del Mediterraneo. Nel promuovere un approfondimento del dialogo politico e dell'integrazione economica con i

partner mediterranei, continuerà nel ribadire la necessità che gli interventi posti in essere dall'UE siano maggiormente coerenti ed organici, adoperandosi nel contempo per indurre le istituzioni comunitarie a produrre un impegno politico e finanziario all'altezza degli obiettivi.

Nel complesso, è evidente l'esigenza di incrementare in misura significativa le risorse finanziarie UE per il vicinato, dato che lo strumento finanziario ENI (*"European Neighbourhood Instrument"*, destinato a sostituire l'attuale strumento ENPI -*"European Neighbourhood and Partnership"*) sta dimostrando la sua fondamentale validità.

Parallela attenzione dovrà essere riservata al sostegno dell'azione UE nel Partenariato orientale.

2.1.5 Collaborazione con paesi terzi e accordi internazionali

Un'interazione efficace con i principali attori della scena internazionale è funzionale al rafforzamento dell'identità dell'UE come soggetto politico e connaturata alla complessiva crescita dell'influenza europea nei *dossier* di rilevanza globale. Coerentemente con questo approccio, è importante continuare a considerare il sostegno finora profuso nell'azione volta a rafforzare i rapporti con i paesi terzi partner dell'UE che non rientrino nella strategia di allargamento o nella Politica di Vicinato, ed in particolare con i partner strategici dell'UE, quali Cina, Giappone, Russia, Stati Uniti, Brasile e Sudafrica. Al riguardo - in previsione dei vertici UE con Cina, Stati Uniti, Brasile e Sudafrica in programma nel 2013 - il paese sarà chiamato a dare il proprio contributo alla definizione di un approccio europeo che possa rivelarsi pragmatico, orientato ai risultati ed in grado di coagulare posizioni comuni ed operative sui principali temi dei rapporti economico-commerciali e del dialogo politico. In questo contesto, resta essenziale il ruolo delle relazioni transatlantiche, con l'obiettivo di svolgere una funzione propositiva a favore di una più stretta interazione dell'UE con gli USA e di una ulteriore integrazione del mercato euro-atlantico a fronte delle sfide globali.

2.1.6 Politica commerciale comune

La Commissione proseguirà i negoziati avviati per estendere - a fronte del perdurante stallo dei negoziati multilaterali in sede OMC - la rete di accordi bilaterali europei di libero scambio bilanciati e mutuamente vantaggiosi, sia a livello bilaterale che regionale. Nel quadro delle intese in via di negoziato tra l'UE ed i paesi terzi bisognerà sottolineare l'esigenza di giungere ad accordi equilibrati, ispirati al principio di reciprocità, che perseguano in maniera incisiva e contestuale sia gli interessi commerciali sia la tutela del sistema produttivo dei paesi UE.

In questo quadro l'Italia sarà impegnata, insieme ai partner europei, nei negoziati per la finalizzazione di una serie di Accordi di libero scambio (ALS o *Free Trade Agreements* - FTA) con paesi terzi, nell'ottica di tutelare gli interessi del sistema produttivo e commerciale italiano. Ci si riferisce, in particolare, al negoziato dell'ALS con il MERCOSUR (Argentina, Brasile, Paraguay, Uruguay e Venezuela), agli Accordi di libero scambio ampi ed approfonditi (*Deep and Comprehensive Free*

Trade Agreements - DCFTA) con quattro paesi mediterranei (Marocco Tunisia, Egitto e Giordania) e con alcuni paesi ex-URSS (Georgia, Moldavia, Armenia e, in futuro, Azerbaigian), nonché con alcuni paesi ASEAN (Singapore, Malesia, più recentemente Vietnam e, in prospettiva, Indonesia, Thailandia, Filippine).

L'Italia, sarà, anche, impegnata nella definizione dei contenuti di possibili futuri negoziati commerciali con paesi OCSE, quali il Giappone e gli USA, finalizzati alla conclusione di Accordi UE di libero scambio (FTA). E' infine prossima la conclusione dell'Accordo dello stesso tipo con Singapore e con il Canada (c.d. Accordo CETA), importante anche per la soluzione del problema della coesistenza dei marchi canadesi con le nostre indicazioni geografiche protette (mentre è attualmente bloccato per motivi politici quello con l'Ucraina).

2.1.7 Politiche in materia di migrazione e asilo

In materia di migrazione e asilo proseguiranno le azioni volte al rafforzamento dell'impegno congiunto di tutta l'Unione europea nella gestione dei flussi migratori, con particolare riferimento al Mediterraneo, sulla base di una rinnovata solidarietà intra-europea e del rafforzamento della cooperazione con i paesi di origine e transito dei migranti e rifugiati. In questa prospettiva, si dovrà considerare il sostegno all'adozione di misure volte ad assicurare un'adeguata assistenza tecnica e finanziaria agli Stati membri maggiormente esposti ai flussi migratori e sfruttare appieno le potenzialità offerte a tal fine dalle agenzie europee competenti in materia (in primis FRONTEX e Ufficio europeo di sostegno per l'asilo). Continueranno, inoltre, i negoziati in corso con Marocco e Tunisia volti a definire Partenariati di mobilità e sicurezza con tali paesi e favorire l'avvio di analoghi esercizi anche con gli altri paesi della sponda sud del Mediterraneo, al fine di promuovere una gestione condivisa dei flussi migratori.

2.1.8 Cooperazione allo sviluppo

Saranno definite le strategie e le politiche di cooperazione allo sviluppo dell'UE, coerentemente con la nuova cultura della cooperazione allo sviluppo definita dal "Consenso europeo sullo sviluppo" del 2005, dal Codice di condotta sulla divisione del lavoro tra gli Stati membri del 2007 e dagli orientamenti strategici contenuti nella comunicazione della Commissione "Potenziare l'impatto della politica di sviluppo dell'Unione europea: un programma di cambiamento" del 2011, recepiti dal Consiglio con conclusioni del maggio 2012. Nel 2013, le linee d'azione si snoderanno intorno:

- alla definizione della posizione comune UE sull'agenda dello sviluppo post 2015/MDGs;
- all'approccio, promosso dalla Commissione, teso ad aumentare le capacità di resistenza e reazione delle popolazioni colpite da shock esterni, raccordando gli interventi umanitari e quelli di cooperazione di più lungo termine;

- alle modalità di sostegno ai processi di cambiamento sostenibile nelle società in transizione.

Per quanto riguarda la programmazione, l'esecuzione e la gestione dei programmi UE, l'Italia continua a partecipare attivamente all'esercizio di Divisione del lavoro (DOL). Nel 2013 si tratterà tra l'altro di contribuire al processo di "Programmazione congiunta", a partire da cinque paesi-partner pilota individuati dall'UE.

In sinergia con la Rappresentanza permanente presso l'UE e la rete delle Ambasciate/UTL, l'Italia sarà chiamata a contribuire al processo di programmazione 2014-2020 del DCI e FES, in linea con le priorità della Cooperazione Italiana. In tale contesto, nel 2013, si tratterà di promuovere prospettive di collaborazione con la Commissione nell'ambito della modalità di gestione centralizzata indiretta di programmi UE ("c.d. "cooperazione delegata"), per la quale il Ministero degli affari esteri (DGCS) è stato ufficialmente accreditato, a seguito della positiva finalizzazione della relativa strutturata procedura di audit.

Proseguirà, infine, l'attività di diffusione delle informazioni e la promozione della partecipazione attiva dei soggetti italiani all'esecuzione di programmi/progetti.

2.2 Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC)

La Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) è parte essenziale della dimensione esterna dell'Unione europea. Le discussioni si concentreranno, fra le altre, sulle prospettive con maggiori potenzialità di coagulare il consenso degli Stati membri, piuttosto che su temi più problematici, quali gli assetti istituzionali. In particolare, si insisterà sul c.d. "approccio globale" dell'UE ("*comprehensive approach*": uso coordinato di tutti gli strumenti a disposizione, dalle risorse militari alla cooperazione allo sviluppo ed al rafforzamento delle competenze), e sull'esigenza di fare fronte alle sfide poste dalle carenze delle capacità militari europee, con la conseguente necessità di attrezzarsi con programmi e metodi nuovi (cooperazione industriale, fonti alternative di finanziamento, mercato unico della difesa ecc.). Tale evoluzione si colloca nel quadro di una riflessione che il Governo ha avviato fin dai primi mesi del 2012 con i paesi UE più vicini alle posizioni italiane e destinata ad essere allargata in seguito all'intera Unione. Si tratta di dare concretezza al diffuso auspicio di "più Europa" nel settore della difesa. Pertanto i prossimi appuntamenti europei e per il rilancio della PSDC, cui sarà dedicata una sessione di lavoro in occasione del Consiglio europeo di dicembre 2013, saranno particolarmente importanti.

L'approccio globale prevede una strategia articolata su cinque aree chiave (cosiddette "*five key C's*"):

- **impegno** ("*Commitment*"), perché non deve venir meno l'impegno politico europeo a svolgere un ruolo di primo piano in campo internazionale;
- **multidimensionalità** ("*Comprehensiveness*"), perché l'inclusione di strumenti civili e militari nelle strategie di intervento può risultare decisiva, oltretutto fattore di vantaggio comparativo del "sistema Europa".

- **capacità militari di intervento** (*"Capability"*), adeguate agli scenari di prevedibile impiego, la cui disponibilità rimane centrale, anche in una fase di austerità di bilancio;
- **connessione** (*"Connectivity"*), perché non sia duplicato quanto già esiste nella NATO, ma si sviluppi un ventaglio di strumenti, per una prevenzione e gestione più efficace delle crisi;
- **cooperazione** (*"Cooperation"*), con nuovi partner, anche geograficamente distanti, tuttavia concordi sulla necessità di perseguire un modello "condiviso" di sicurezza internazionale.

Da un punto di vista generale, è comunque diffusa in ambito europeo la convinzione che il clima di austerità finanziaria e il riorientamento degli interessi geostrategici USA verso l'Asia e l'area del Pacifico richiedono che l'Europa assuma collettivamente maggiori responsabilità in seno a una rinnovata comunità di sicurezza transatlantica. Una cooperazione più forte e più stretta in materia di difesa fra i paesi dell'Unione è quindi necessaria non solo per ragioni puramente economiche, ma anche di carattere strategico.

Tale strategia, in estrema sintesi, richiederà di adoperarsi per:

- rendere più attuali i principi cardine della PCSD;
- integrare l'approccio civile e militare alla pianificazione e gestione delle missioni;
- individuare un nuovo processo europeo di pianificazione della difesa;
- valorizzare le forze multinazionali e ricercare nuove forme di finanziamento comune;
- agganciare gli investimenti per la difesa alle strategie pro crescita;
- sviluppare un mercato unico per la difesa e allargare la collaborazione nella formazione militare europea.

C'è bisogno di "più Europa", non per costituire un'alternativa all'Alleanza atlantica, ma per costruire un più solido e credibile pilastro europeo della sicurezza, capace di operare a livello globale, per affrontare le sfide odierne e del futuro.

Per quanto riguarda nello specifico gli investimenti per la difesa in funzione del contributo che ne può derivare per le strategie pro crescita, va rilevato che i rilevanti finanziamenti previsti per il settennio 2014-20 dal Programma quadro della Commissione *"Orizzonte 2020"*, offrono all'industria europea consistenti opportunità di crescita nel quadro di aree di sviluppo della ricerca nel campo della sicurezza (essenzialmente dei prodotti a duplice uso (*"dual-use"*) che risultano di grande interesse nei settori della ricerca e tecnologia (R&T) e delle capacità. Coerentemente, l'Agenzia Europea per la Difesa (EDA) sta ora sviluppando l'Agenda Strategica per la Ricerca (*"Strategic Research Agenda"* - SRA) che individuerà le *"roadmap"* tecnologiche nelle diverse aree scientifiche di pertinenza della difesa, sulle quali si articoleranno i futuri progetti e verranno orientate le prossime partecipazioni nazionali, anche italiane (in analogia ai precedenti progetti di tipo Programmi di investimento congiunto, quali *"Force Protection"* e *"Innovative Concepts and Emerging Technologies"*, che già hanno determinato significativi ritorni in termini di conoscenze, industriali ed economici per le nazioni coinvolte).

In tale contesto, e tenuto conto dello stato attuale delle risorse disponibili e dell'analisi dello strumento militare in ambito europeo (riduzione di personale e di budget associato alla difesa), sarà opportuno valutare i contributi allo sviluppo della citata SRA e favorire la finalizzazione di programmi finanziati con disponibilità comunitarie.

In particolare, considerate le ingenti risorse disponibili attraverso il citato Programma quadro, si dovrà valutare attentamente come indirizzare il tessuto industriale e accademico nazionale al fine di favorire progetti (sicurezza e difesa) di tipo "dual-use". In tale quadro, appare opportuno consolidare un'azione di indirizzo nazionale, affinché l'EDA, in considerazione del proprio ruolo istituzionale, possa ulteriormente esercitare con sistematicità un ruolo dinamico di coordinamento delle iniziative nei confronti della Commissione. Un esempio in tal senso è rappresentato dal "Joint Investment Programme on Chemical Biological Radiological Nuclear Protection", primo programma EDA (2012) coordinato con il tavolo di coordinamento e cooperazione tra CE, EDA, ESA ("European Framework Cooperation").

In relazione, invece, al contributo che può venire alle finalità sopra citate da un rafforzamento del mercato unico della difesa, va ricordato che il gruppo di lavoro sulle Industrie e i mercati della Difesa ("TFD"), costituita dalla Commissione il 9 novembre 2011 con il compito di definire una strategia europea volta a rendere più efficiente il mercato europeo della difesa contribuendo al rafforzamento delle capacità di difesa europee, ha un mandato molto ampio, che riguarda i possibili miglioramenti delle iniziative già avviate e il lancio di possibili altre iniziative tendenti a rafforzare la legislazione esistente e/o proponendo nuove regole per i settori ancora ritenuti da regolamentare. Questa iniziativa è finalizzata alla futura comunicazione della CE (2016) nella quale presentare al Parlamento e al Consiglio europeo un ventaglio di proposte.

Nell'ambito di tale iniziativa, che per l'Italia implica valutazioni e scelte importanti sotto il profilo politico, prima che tecnico-giuridico, l'esperienza ha dimostrato l'importanza di valutare attentamente la partecipazione attiva, fin dalla fase preparatoria, a possibili future comunicazioni della CE al fine di orientare le priorità nelle scelte e influenzare i lavori nella direzione di una migliore e maggiore tutela degli interessi per la difesa in chiave europea.

Al riguardo, l'Italia ha già espresso il proprio pieno supporto all'EDA per il ruolo di primo piano che, quale "membro associato" alla TFD, svolge in questo processo, a tutela degli interessi comuni in questioni di importanza critica per gli Stati membri (come gli appalti dei materiali per la sicurezza e la difesa, la sicurezza degli approvvigionamenti, il controllo delle risorse strategiche e industriali, la politica industriale e degli investimenti).

Per valorizzare il citato profilo d'indirizzo strategico ed esercitare un tempestivo dialogo istituzionale con la TFD, è stato creato un Gruppo di lavoro (GdL) tecnico interministeriale (Difesa, Esteri, MSE, Economia e finanze, MIUR, PCM/UCPMA e PCM/DIS), posto sotto la supervisione dell'Ufficio del consigliere militare della PCM. Appare quindi inevitabile che l'azione della difesa italiana dovrà perseguire tali obiettivi su più fronti, impostando l'azione di risposta nazionale alla TFD sia in chiave Paese membro EDA, sia in chiave Sistema paese e trarre vantaggio dall'attuale riesame delle politiche industriali e di mercato, per conferire maggiore impulso a iniziative che, in tale ambito, costituiscono priorità nazionali, come, ad esempio (solo per citarne alcune):

- incentivare, con finanziamenti europei, e nazionali lo sviluppo di alta tecnologia in specifici settori strategici;
- regolamentare la "cessione di tecnologia" ("*offset*" strategico impiegato per favorire le esportazioni) per evitare l'erosione della capacità tecnologica delle imprese italiane;
- stimolare le imprese ad una maggiore cooperazione prevedendo delle specifiche forme di "*joint venture*" per incrementare la propria competitività in un mercato globale;
- favorire l'incremento della competitività delle piccole e medie imprese che operano nel settore della difesa/sicurezza in un mercato globale (valutazione sull'opportunità di favorire la creazione di "reti di distretti a livello europeo);
- valutare la possibilità di ricorrere prevalentemente all'impiego della "Licenza generale" per il trasferimento di prodotti militari verso le Forze armate degli Stati membri e di pervenire ad una lista comune europea più ampia possibile, nell'interesse sia delle imprese, sia della difesa.

3. SPAZIO DI LIBERTÀ, SICUREZZA E GIUSTIZIA

3.1 Affari interni

Nel corso del 2013, i temi della sicurezza, dell'immigrazione e dell'asilo rivestiranno una particolare importanza, nel quadro, tra l'altro, delle priorità individuate dal Consiglio europeo nel Programma di Stoccolma e nel Piano d'azione previsto per l'attività della Commissione. Vi è, infatti, consapevolezza delle numerose sfide che la sicurezza e l'immigrazione pongono e che richiedono un sempre maggiore impegno delle Istituzioni europee e una collaborazione rafforzata tra gli Stati membri. In tale ottica, risulteranno fondamentali, da un lato, il rispetto da parte degli Stati dell'*acquis* comunitario, e, dall'altro, una concreta applicazione del principio di solidarietà. Sul piano delle priorità geografiche, verrà ribadita la necessità per il nostro paese, già sottolineata in relazione alla PESC, di mantenere alta l'attenzione sul quadrante mediterraneo e nordafricano, nella convinzione che la forte esposizione geografica del nostro Paese debba essere debitamente considerata a livello europeo. Sarà pertanto importante continuare ad assolvere con responsabilità gli impegni connessi al fondamentale ruolo dell'Italia quale paese di frontiera esterna dell'Unione europea, valutando l'opportunità di sensibilizzare le Istituzioni dell'Unione e gli altri Stati membri sulla necessità di sviluppare concrete e coerenti politiche per sostenere lo sforzo italiano nel far fronte a tali impegni. In questo quadro, potrà essere attirata l'attenzione delle Istituzioni europee anche sull'importanza delle regioni del Sahel e del Corno d'Africa sia per i profili connessi alla sicurezza dell'Unione europea che per quelli riguardanti l'immigrazione illegale. Particolare impegno, oltre ai temi della sicurezza, dell'immigrazione e dell'asilo, verrà riservato al *dossier* orizzontale riguardante la definizione del nuovo QFP per il settore degli Affari interni.

3.1.1 Immigrazione e controllo delle frontiere

In tema di immigrazione, è importante il processo di sensibilizzazione nei confronti dell'Unione europea e degli Stati membri sull'esigenza di rafforzare le politiche europee in materia di controllo delle frontiere esterne. A tale riguardo, una costante attenzione sarà dedicata agli effetti delle iniziative adottate dall'Unione per fronteggiare il fenomeno dell'immigrazione illegale e, in termini generali, dell'accresciuta pressione sui confini esterni, anche al fine di stimolare una maggiore solidarietà nei confronti dei paesi maggiormente esposti³. In tale chiave, assume rilevanza il processo di aggiornamento in corso della governance degli accordi di Schengen, al rafforzamento delle attività dell'Agenzia Frontex, alla conclusione degli accordi di riammissione UE, agli sviluppi del progetto Eurosur per il controllo delle frontiere dell'Unione europea, e soprattutto, al dialogo tra l'Unione europea e i paesi terzi, con particolare

³ Si vedano in particolare le Conclusioni in materia di solidarietà per le ipotesi di forte pressione migratoria caratterizzata dalla presenza di flussi misti, adottate dal Consiglio GAI l'8 marzo 2012, e la *roadmap* per una risposta coerente dell'Unione europea al persistere delle pressioni migratorie, approvata nel Consiglio GAI del 26-27 aprile 2012.