

## PREMESSA

Nella Relazione programmatica 2015 il Governo aveva tratteggiato un'ampia panoramica delle attività e delle priorità che il nostro Paese intendeva perseguire in Europa nei successivi 12 mesi.

Dalle informazioni, spesso molto dettagliate, fornite nella Relazione emergeva con chiarezza un doppio filo conduttore: da un lato, la volontà del Governo di rilanciare i processi europei, stimolando un approccio più "politico" da parte delle istituzioni di Bruxelles; dall'altro, la determinazione nel perseguire obiettivi ambiziosi, per consentire all'Europa di recuperare slancio e capacità di iniziativa.

A un anno di distanza, possiamo trarre, con questa relazione consuntiva, un bilancio positivo per l'azione di governo ma in chiaroscuro per lo stato dell'Unione. Perché se è vero che nel corso del 2015 abbiamo centrato una serie di importanti risultati, è anche vero che molto resta da fare per assicurare quel "nuovo inizio", quel cambio di marcia auspicato tanto dalla Presidenza italiana dell'Unione nel 2014 quanto dalla Commissione Juncker.

Tre ambiti su tutti mi sembra valgano ad illustrare il punto: crescita, immigrazione e diritto fondamentali. Il primo è quello del rilancio della crescita e dell'occupazione in Europa. Non c'è dubbio, anche grazie alla forte spinta italiana, l'Europa ha cominciato nel corso del 2015, a porre davvero la crescita al centro delle sue priorità. Non a caso, i primi mesi dell'anno hanno portato a risultati importanti come la definizione degli strumenti necessari a far funzionare il Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici, la Comunicazione sulla Flessibilità della Commissione, il rapporto dei Cinque Presidenti sul completamento della Unione Economica e Monetaria. Nella seconda parte dell'anno, però, si è avuto l'impressione di una progressiva perdita di velocità. Con il timore che, senza uno scatto d'orgoglio, la palude del "business as usual" finirà con l'aver la meglio sulle speranze e ambizioni del nuovo ciclo politico istituzionale.

Lo stesso percorso è stato seguito sulla crisi migratoria. Il Governo italiano ha avuto un ruolo centrale nel ridefinire le politiche europee in quest'ambito. Fin dalla Presidenza del 2014 e per tutto il 2015 ha insistito sulla necessità di adottare un approccio autenticamente europeo in materia migratoria, trattare le frontiere esterne dei Paesi membri come delle frontiere comuni, riformare le regole di Dublino. E queste posizioni inizialmente minoritarie hanno cominciato poco a poco a farsi largo. Fra settembre e ottobre, quindi, il Consiglio Giustizia e Affari Interni, prima, e il Consiglio Europeo hanno definito un insieme di misure, un "pacchetto" complessivo che, se attuato, rappresenterebbe l'inizio di una vera e propria politica migratoria e dell'asilo europee. Gli ultimi mesi del 2015 hanno però fatto emergere una serie di difficoltà di attuazione, ed in alcuni casi delle divergenze fra Stati membri, che dimostrano come la strada da percorrere sia ancora lunga.

Infine, e più in generale, gli eventi del 2015 hanno evidenziato ancora di più la necessità di un rilancio europeo che parta dai valori fondamentali comuni, che tuteli lo Stato di diritto anche all'interno dell'Unione e che promuova una nuova politica dei diritti e delle libertà fondamentali, utilizzando pienamente tutti gli strumenti politici e giuridici a disposizione dell'Unione.

Il 2015 si chiude quindi all'insegna della consapevolezza che occorrerà grande determinazione, molto lavoro e anche una buona dose di combattività per confermare i buoni risultati ottenuti finora e portare a termine i processi che abbiamo contribuito ad avviare. Ed è quello che il Governo intende fare con la massima convinzione.

L'accento ai principali dossier dell'attualità comunitaria non deve poi far dimenticare la grande varietà di dossier settoriali trattati a livello europeo. I risultati ottenuti in questi ambiti sono illustrati in maniera capillare nelle pagine che seguono. Come si vedrà, anche in questi settori, spesso al riparo dai riflettori ma di grandissima rilevanza per l'Italia e l'Europa, il bilancio dell'azione del Governo è decisamente positivo.

L'esperienza di quest'anno dimostra ancora una volta, qualora ve ne fosse bisogno, che i risultati sono in larga misura proporzionali alla capacità di presentarsi in maniera coerente, coordinata e compatta sui vari tavoli negoziali. Ed è per questo quindi che la relazione insiste con particolare dovizia di particolari sull'azione di coordinamento delle posizioni nazionali sviluppata dal Comitato Interministeriale per gli Affari Europei.

\*\*\*

La presente Relazione si articola in cinque parti, ed è stata strutturata in modo da consentire, anche in prospettiva, un agevole confronto, contenutistico e di coerenza, con i contenuti delle corrispondenti Relazioni Programmatiche.

La prima parte, che riguarda le questioni istituzionali e le politiche macroeconomiche, riporta le attività del Governo volte ad assicurare il corretto funzionamento dell'Unione economica e monetaria e, più in generale, le relazioni con le Istituzioni dell'Unione europea.

La seconda parte è dedicata alle misure adottate sia nel quadro di politiche orizzontali – come le politiche per il mercato unico e la competitività, in linea con le Strategie della Commissione europea in materia di beni e servizi, mercato unico digitale, energia e mercato dei capitali – che settoriali – quali le politiche di natura sociale o quelle rivolte al rafforzamento di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia in Europa ed oltre i suoi confini.

La terza parte, rivolta al tema della dimensione esterna dell'Unione, illustra, tra le altre, le azioni governative in materia di politica estera e di sicurezza comune nonché in materia di allargamento, politica di vicinato e di collaborazione con Paesi terzi.

La quarta parte riguarda le attività di comunicazione e di formazione relative all'Unione europea.

La quinta parte, infine, è dedicata alle attività di coordinamento nazionale delle politiche europee ed espone, tra le altre, le attività del Ciae (comitato interministeriale per gli affari europei), le tematiche concernenti l'attuazione della normativa UE e il contenzioso davanti alla Corte di Giustizia.

Completano il testo sei Allegati con specifici riferimenti ai Consigli dell'UE e ai Consigli europei, ai flussi finanziari dall'UE all'Italia nel 2015, al recepimento delle direttive nell'anno di riferimento, ai seguiti dati dal Governo agli atti di indirizzo del Parlamento.

Nel predisporre la presente Relazione abbiamo seguito le indicazioni e i suggerimenti del Parlamento, cercando di rendere il testo più analitico e completo evidenziando ove possibile le linee politiche di azione che il Governo ha perseguito nei diversi settori.

Si tratta di un ulteriore tassello verso la piena attuazione della Legge 234 del 2012 – una delle priorità perseguite dal Governo in ambito europeo, come si vedrà anche nel corpo della Relazione.

Auspico che la Relazione si riveli, sempre di più, un utile strumento conoscitivo, funzionale all'ulteriore miglioramento del reciproco dialogo tra Governo e Parlamento, nel quadro di una sempre più consapevole, sistematica ed efficace partecipazione del nostro Paese alle politiche dell'Unione europea.

**Sandro Gozi**  
**Sottosegretario di Stato alla**  
**Presidenza del Consiglio con**  
**delega agli Affari europei**

## PARTE PRIMA

### SVILUPPO DEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA E QUESTIONI ISTITUZIONALI

#### CAPITOLO 1

##### SEMESTRI DI PRESIDENZA

##### 1.1 La Presidenza lettone del Consiglio UE (1° Semestre 2015)

La Presidenza lettone del Consiglio dell'UE (la prima da quando il paese baltico ha fatto il suo ingresso nell'Unione nel 2004) da una parte ha sviluppato il tema di “un'Europa per la sua gente”, sottolineando così l'importanza di promuovere il più possibile il benessere e la sicurezza dei cittadini europei, dall'altra ha operato nell'ambito di un quadro strategico caratterizzato da tre priorità politiche: *Crescita economica*; *Europa digitale* e *Relazioni tra l'Europa e l'Est*, con particolare riferimento all'Ucraina e alla Russia.

##### **Crescita economica**

Con l'obiettivo di realizzare un'Europa più competitiva, la Presidenza lettone ha focalizzato l'attenzione sul settore degli investimenti cercando di favorire non solo la finalizzazione del Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici (EFIS), ma altresì l'implementazione del Piano Juncker nella sua interezza e, in generale, di garantire una discussione coordinata nei settori interessati dal tema della competitività, tra cui il mercato digitale.

##### **Europa digitale**

Rispetto all'obiettivo di un'Europa digitale, il semestre lettone ha avuto, come argomento principale, la protezione dei dati con il miglioramento della sicurezza informatica, attuando la strategia “*Cybersecurity*” dell'Unione, con rilevanti ambizioni per il mercato unico digitale e la costruzione di un'economia digitale.

##### **Relazioni tra l'Europa e l'Est, con particolare riferimento all'Ucraina e alla Russia.**

Con l'obiettivo di realizzare un'Europa più attiva a livello globale, la Presidenza lettone ha concentrato i propri sforzi sulla realizzazione di una politica europea più attenta nei confronti dei Paesi euroasiatici e del Caucaso, senza sottovalutare l'importanza del partenariato transatlantico e del Giappone. Inoltre, in tale prospettiva, ha tenuto presente la rilevanza degli obiettivi dell'agenda post-2015 per lo sviluppo sostenibile e della politica di allargamento dell'Unione Europea.

## 1.2 La Presidenza lussemburghese del Consiglio UE (2° Semestre 2015)

Da luglio a dicembre 2015, per la dodicesima volta nella sua storia, è stato il Lussemburgo a guidare il Consiglio dell'UE, chiudendo il ciclo del trio di Presidenze della durata di 18 mesi avviato dall'Italia e proseguito dalla Lettonia.

Contrassegnata dal motto "*Union for citizens*", una delle principali sfide della Presidenza lussemburghese è stata quella di "mettere i cittadini al cuore del progetto europeo", ponendo una particolare attenzione a che l'interesse reale dei cittadini fosse tenuto in considerazione in tutte le politiche UE; tra gli altri obiettivi il sostegno alle imprese e la cooperazione con partner ed istituzioni per agire nell'interesse europeo.

In un contesto che prevedeva la finalizzazione dell'Accordo inter-istituzionale sulla *Better regulation*, l'implementazione della Agenda Strategica dell'UE in tempo di cambiamento, adottata nel 2014 e la XXI Conferenza delle Parti (COP 21) della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC), la Presidenza lussemburghese ha operato tenendo ferme sette priorità chiave: lo stimolo degli investimenti in Europa per rilanciare la crescita e l'occupazione; una migliore dimensione sociale europea; una gestione più consapevole dell'immigrazione per garantire maggiore sicurezza alle frontiere; il rilancio del mercato unico nella sua dimensione digitale; la valorizzazione della competitività europea, in un contesto globale e più trasparente; la promozione dello sviluppo sostenibile e infine, il rafforzamento dell'Unione europea sulla scena politica mondiale.

## CAPITOLO 2

### QUESTIONI ISTITUZIONALI

Durante i dieci anni successivi al primo allargamento ad Est, l'Unione europea ha subito un processo di trasformazione epocale che ne ha visto modificata l'architettura istituzionale grazie alle novità introdotte dal Trattato di Lisbona e alla necessità di ampliare la capacità amministrativa delle Istituzioni.

Le Istituzioni europee sembrano aver assimilato queste trasformazioni. Il Consiglio europeo ha assunto un ruolo sempre più profilato nella gestione delle emergenze (in particolare, nel 2015 su crisi greca, questione migratoria, attacchi terroristici a Parigi). La Commissione europea ha ridotto sensibilmente le proprie proposte legislative e ha scelto di concentrarsi su alcune priorità per portarle avanti con maggiore efficacia e velocità. Il Parlamento europeo ha cercato di compensare la riduzione del lavoro sugli atti legislativi innalzando il proprio profilo politico sulle questioni di attualità. Il Consiglio dell'UE ha avviato una nuova fase di cooperazione interistituzionale con Parlamento e Commissione.

#### **Accordo Interistituzionale “Legiferare Meglio”**

Su quest'ultimo punto, nel 2015 è stato concluso tra Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione europea e Commissione europea l'Accordo Interistituzionale “Legiferare Meglio”. Si tratta di uno dei risultati più importanti del trio di Presidenze del Consiglio UE (Italia, Lettonia e Lussemburgo) e un seguito diretto dell'iniziativa lanciata dal Governo italiano sul “miglior funzionamento dell'Unione” durante il semestre di Presidenza. L'AI non prevede modifiche dei Trattati o della legislazione vigente, ma completa gli accordi in vigore con l'obiettivo di rendere più fluido ed aderente agli obiettivi politici generali il processo legislativo in linea con gli obiettivi di semplificazione e riduzione degli oneri normativi, in particolare sulle Piccole e Medie Imprese. Le tre Istituzioni europee hanno adesso la possibilità di concordare metodi di lavoro, consolidare buone pratiche e di adottare una migliore programmazione annuale e pluriennale. Il processo normativo dovrebbe uscirne più equilibrato, rafforzato e trasparente.

In attesa dell'entrata in vigore dell'Accordo, le tre istituzioni hanno già iniziato una stretta collaborazione sulla definizione di priorità annuali comuni attraverso un articolato processo di consultazione che ha portato ad un'adozione condivisa tra Parlamento europeo, Consiglio dell'UE e Commissione del programma di lavoro 2016 della Commissione europea.

La posizione rappresentata dal Governo nelle sedi europee nel corso del complesso negoziato che ha condotto il Consiglio Affari Generali del 15 dicembre u.s. a confermare il proprio accordo politico sull'intero testo, ha tenuto conto dell'atto di indirizzo della 14° Commissione permanente del Senato della Repubblica approvato il 25 novembre u.s., ai sensi dell'art. 7 della Legge 234 del 2012.

#### **Negoziato UE-Regno Unito sul cd. BREXIT**

Nel 2015, dopo la lettera del Primo Ministro britannico al Presidente del Consiglio europeo del 10 novembre, sono iniziati anche i negoziati sull'agenda di riforme proposta dal Regno Unito in vista del referendum sull'appartenenza della Gran Bretagna all'UE. In

occasione del Consiglio europeo del 17 e 18 dicembre 2015 si è assistito ad uno scambio di opinioni di carattere politico sui piani del Regno Unito per un referendum sulla permanenza o l'uscita dall'UE. In seguito al dibattito sostanziale e costruttivo, i Capi di Stato e di governo degli Stati membri hanno convenuto di collaborare strettamente per trovare soluzioni di reciproca soddisfazione in tutti e quattro gli ambiti di interesse (governance economica, competitività, sovranità, prestazioni sociali e libera circolazione delle persone) nella riunione del Consiglio europeo del 18 e 19 febbraio 2016.

### **Corte di Giustizia dell'Unione europea: riforma del Tribunale UE**

Nell'ambito della riforma degli organi giurisdizionali dell'Unione europea si evidenzia che il 3 dicembre 2015 il Consiglio GAI ha adottato un regolamento recante modifica del protocollo n. 3 dello Statuto della Corte di Giustizia dell'Unione europea (Regolamento 2015/2422 del 16 dicembre 2015 pubblicato nella GUUE del 24/12/2015 ed entrato in vigore il 25 dicembre 2015).

Il regolamento di riforma fa seguito alla richiesta che la Corte di giustizia - su invito della Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione - ha avanzato, in data 13 ottobre 2014, ai sensi dell'art. 281 TFUE.

Scopo della riforma è consentire al Tribunale di far fronte all'aumento del carico di lavoro e far sì che l'accesso alla giustizia nell'Unione europea sia garantito entro un termine ragionevole.

Il Tribunale è una delle tre giurisdizioni della Corte di giustizia dell'Unione europea, accanto alla Corte di giustizia stessa e al Tribunale della funzione pubblica. È il tribunale di primo grado per la maggior parte delle decisioni adottate dalla Commissione e dagli altri organi ed istituzioni dell'UE, in tutti i settori di competenza dell'Unione europea.

La riforma prevede un aumento progressivo del numero di giudici del Tribunale e la sua fusione con il Tribunale della funzione pubblica. La prima fase prevede che il numero dei giudici aumenti di 12 unità. Nel settembre 2016 i sette posti di giudice del Tribunale della funzione pubblica saranno trasferiti al Tribunale, a cui saranno assegnati altri nove giudici nel settembre 2019. Alla fine del processo di riforma, il numero dei giudici sarà a tutti gli effetti raddoppiato con una composizione di due giudici per Stato membro.

Questo aumento del numero di giudici consentirà al Tribunale di emettere sentenze entro un periodo di tempo ragionevole, in conformità con l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali. Permetterà inoltre al Tribunale di pronunciarsi su un maggior numero di cause in sezioni di cinque giudici o in grande sezione, il che consentirà una deliberazione più approfondita sui casi importanti.

### **Rule of Law e Adesione dell'UE alla CEDU**

In materia di tutela e protezione dei diritti fondamentali, l'impegno del Governo sui tavoli negoziali europei si è concentrato, nel corso del 2015, sull'effettiva attuazione del "dialogo annuale in sede di Consiglio sulla tutela dello stato di diritto nell'Unione (Rule of law)" e sul processo di adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU).

Il primo strumento nasce dalla puntuale e proficua azione svolta dall'Italia nel corso della Presidenza del Consiglio UE del secondo semestre 2014 che ha portato all'adozione delle conclusioni del 16 dicembre 2014 "Rafforzare lo Stato di Diritto".

Si tratta di uno strumento di scambio di buone prassi, nell'ottica di diffondere la cultura del rispetto dello Stato di diritto nell'Unione europea. Lo strumento, frutto di un laborioso compromesso, pur evitando di creare un nuovo meccanismo di monitoraggio ed escludendo qualsiasi intento persecutorio o punitivo da parte del Consiglio nei

confronti dei singoli Stati membri, costituisce un forum inedito in seno all' Istituzione europea.

Il primo "dialogo" è stato organizzato sotto presidenza lussemburghese, nel corso del Consiglio Affari generali dell'11 novembre 2015. Il Governo è stato attivamente coinvolto nella definizione dell'agenda dell'incontro, proprio in considerazione della priorità italiana in materia, più volte espressa nel corso della propria Presidenza di turno. Nel corso dell'incontro, la Commissione europea ha illustrato gli esiti del "colloquium sui diritti fondamentali" svoltosi nell'ottobre 2015 ed avente a tema "tolleranza e rispetto: prevenzione e lotta contro l'anti-semitismo e l'islamofobia". Si è quindi proceduto ad uno scambio di opinioni in merito alle sfide riscontrate in questo settore e alle migliori modalità di risposta. Inoltre, i rappresentanti governativi hanno affrontato nello specifico la questione dello stato di diritto nell'era digitale.

Il Governo ha poi proseguito il suo impegno per raggiungere l'obiettivo di una celere adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. La questione è stata trattata su un doppio binario politico/tecnico in sede al Consiglio. Il COREPER (Comitato dei Rappresentanti Permanenti) ed il Consiglio GAI sono infatti stati investiti del ruolo di riaffermare l'impegno politico a proseguire nel processo di adesione mentre il gruppo di lavoro diritti fondamentali del Consiglio (FREMP) si è occupato, su input della Commissione europea, di tracciare il percorso di possibili soluzioni tecniche da presentare sul tavolo negoziale di Strasburgo. La posizione espressa dal Governo su questo dossier nel corso del 2015 è stato quello di una ferma volontà a proseguire nel processo di adesione pur nel pieno rispetto dei rilievi della Corte di Giustizia formulati nel proprio parere del dicembre 2014.

### **Rapporti con le istituzioni dell'Unione europea**

Anche il 2015 è stato un anno denso di incontri istituzionali tra rappresentanti del Governo e delle Istituzioni dell'UE, tanto a Roma quanto a Bruxelles.

Con riferimento al Parlamento europeo, la più rilevante occasione di incontro è scaturita dalla necessità di riferire, nel mese di gennaio, in Plenaria a Strasburgo (Presidente del Consiglio Matteo Renzi, 13 gennaio) e in commissione Affari costituzionali (Sottosegretario con delega agli Affari europei, Sandro Gozi, 20 gennaio) sui risultati del semestre di Presidenza italiana del Consiglio. Lo stesso sottosegretario agli Affari europei ha proseguito, anche quest'anno, la tradizione degli incontri con gli europarlamentari italiani a Strasburgo. Degna di nota anche la partecipazione del ministro degli Interni, Angelino Alfano, a dicembre, all'incontro tra i membri della commissione Libertà civili del Parlamento europeo e i rappresentanti di Commissione, EASO, Frontex e Save the children per fare il punto della situazione sull'attivazione degli hotspot in Grecia e in Italia.

Con riferimento alla Commissione europea, si sono alternati, nel corso dell'anno, incontri bilaterali a Bruxelles tra Commissari e Ministri di settore e visite istituzionali degli stessi Commissari a Roma.

Tra le bilaterali Bruxelles si annoverano quelle tra:

- il commissario per la Concorrenza, Margrethe Vestager e il ministro della Cultura, Dario Franceschini (a Gennaio e Settembre);
- il vicepresidente della Commissione europea, Frans Timmermans e il sottosegretario agli Affari europei, Sandro Gozi (a Febbraio, Marzo e Dicembre);

- il commissario per l'Euro, Valdis Dombrovskis, e il ministro dell'Economia, Pier Carlo Padoan, il commissario all'Industria, Elzbieta Bienkowska e il viceministro dello Sviluppo economico, Claudio De Vincenti nonché il commissario per l'Azione climatica e l'energia, Miguel Arias Cañete, il ministro dell'Ambiente, Gian Luca Galletti (a Febbraio);
- il commissario per l'Ambiente, Karmenu Vella e il sottosegretario agli Affari europei, Sandro Gozi (a Marzo);
- il commissario per gli Affari economici e monetari, Pierre Moscovici e il sottosegretario agli Affari europei, Sandro Gozi (sempre a Marzo);
- il commissario per la Programmazione finanziaria e le Risorse umane, Kristalina Georgieva e il sottosegretario agli Affari europei, Sandro Gozi (a Maggio);
- il primo vicepresidente Frans Timmermans e il ministro degli Esteri, Paolo Gentiloni (a Giugno);
- l'Alto rappresentante per gli Affari esteri e la Politica di sicurezza dell'UE, Federica Mogherini e il ministro degli Esteri Paolo Gentiloni (sempre a Giugno);
- il commissario per le Politiche regionali, Corina Cretu e il ministro dei Trasporti italiano Graziano Delrio (sempre a Giugno);
- il commissario per la Concorrenza, Margrethe Vestager e il sottosegretario agli Affari europei, Sandro Gozi (a Luglio);
- il commissario per le Politiche regionali, Corina Cretu e il sottosegretario alla presidenza del Consiglio, Claudio De Vincenti (sempre a Luglio);
- la commissaria ai Trasporti, Violeta Bulc e il ministro dei Trasporti italiano Graziano Delrio (a Settembre);
- il vicepresidente della Commissione europea, Frans Timmermans e il ministro dell'Economia Pier Carlo Padoan (a Dicembre).

Con riguardo, invece, alle visite istituzionali in Italia distinguiamo tra quelle legate a Expo 2015 e quelle legate ai dossier specifici in discussione nelle sedi europee.

Hanno visitato i padiglioni di Expo 2015: a maggio, Tibor Navracsics (Istruzione e cultura) e Karmenu Vella (Ambiente); a giugno Phil Hogan (Agricoltura e pesca), Miguel Arias Cañete (Energia e clima) e Elzbieta Bienkowska (Mercato interno e Industria); a luglio, Vytenis Andriukaitis (Salute e sicurezza alimentare); a settembre, Christos Stylianides (Aiuti umanitari e gestione delle crisi); a ottobre, i commissari Phil Hogan (Agricoltura), Carlos Moedas (Ricerca), Vytenis Andriukaitis (Salute), Neven Mimica (Cooperazione internazionale e sviluppo) e Violeta Bulc (Trasporti).

Sono stati, invece, ricevuti dai rappresentanti del Governo (Ministri di settore e Sottosegretario con delega agli affari europei):

- a gennaio, il Commissario all'occupazione, crescita, investimenti e competitività Jyrki Katainen, in tour nelle capitali europee per discutere di Piano Juncker e di Flessibilità (ricevuto da Ministro Economia, Pier Carlo Padoan, Ministro Sviluppo economico, Federica Guidi, Ministro Giustizia, Andrea Orlando, Sottosegretario Sandro Gozi);
- ad aprile, il vice presidente Valdis Dombrovskis per confrontarsi sul processo di riforme in corso in Italia e la situazione economica (ricevuto da Ministro Economia, Pier Carlo Padoan);

- a giugno, e poi anche a Dicembre, il commissario all'Immigrazione, Dimitris Avramopoulos (ricevuto da Ministro Interno, Angelino Alfano);
- a giugno, il commissario per il Commercio, Cecilia Malmström, per parlare di TTIP (ricevuto da Vice-Ministro Sviluppo economico, Carlo Calenda e dal Sottosegretario Sandro Gozi nonché da presidenti di Camera e Senato, Piero Grasso e Laura Boldrini);
- a luglio, il commissario per la Salute e la sicurezza alimentare, Vytenis Andriukaitis, per visitare le aree affette da Xylella Fastidiosa (ricevuto da Ministro Agricoltura, Maurizio Martina);
- sempre a luglio, il commissario all'Industria, Elzbieta Bienkowska, per discutere di Made in, sistema dell'etichettatura a 'semaforo' britannica, caso Ilva e politiche industriali europee, concessioni balneari e brevetto europeo (ricevuta dal Sottosegretario Sandro Gozi);
- sempre a luglio, l'Alto rappresentante per gli Affari esteri e la Politica di sicurezza dell'Ue, Federica Mogherini, visita la sede di Eunavfor Med, la missione europea per il contrasto alle reti degli scafisti nel Mediterraneo;
- a settembre, il commissario per la Concorrenza, Margrethe Vestager, per discutere del caso ILVA e della riorganizzazione del settore aiuti di Stato (ricevuta dal Sottosegretario Sandro Gozi nonché dal Ministro Economia, Pier Carlo Padoan e dal Ministro Sviluppo economico, Federica Guidi);
- a ottobre, l'Alto rappresentante per gli Affari esteri e la Politica di sicurezza dell'Ue, Federica Mogherini (ricevuta dal Ministro Affari esteri, Paolo Gentiloni, Ministro Interno, Angelino Alfano, Ministro Economia, Pier Carlo Padoan, Ministro Difesa, Roberta Pinotti);
- sempre a ottobre, il commissario europeo per l'Istruzione Tibor Navracsics (ricevuto da Ministro Istruzione, Stefania Giannini e Ministro Cultura, Dario Franceschini);
- a novembre, la commissaria alla Politica regionale, Corina Cretu, per lanciare il programma operativo 2014-2020 "Infrastrutture e reti" (ricevuta dal ministro dei Trasporti, Graziano Delrio);
- a dicembre, il vicepresidente della Commissione europea con delega all'Unione del mercato energetico, Maros Sefcovic, in tour nelle capitali europee per l'Energy Union (ricevuto da Ministro Sviluppo economico, Federica Guidi, Ministro Ambiente, Gian Luca Galletti e Sottosegretario Sandro Gozi);
- sempre a dicembre, il commissario per la Stabilità finanziaria, servizi finanziari e Unione dei mercati dei capitali, Jonathan Hill (ricevuto dal Ministro Economia Pier Carlo Padoan).

Non sono mancate, infine, le audizioni dei commissari dinanzi al Parlamento italiano:

- a giugno, il commissario per l'Energia e il clima, Miguel Arias Cañete, dinanzi alle commissioni Ambiente, Attività produttive e Politiche Ue di Camera e Senato, sul pacchetto 'Unione dell'energia';

- sempre a giugno, il commissario per l'Agricoltura, Phil Hogan, dinanzi alle Commissioni Agricoltura e Politiche Ue congiunte di Camera e Senato, sui temi della politica agricola comune e sugli effetti del Ttip sulle denominazioni di origine;
- a settembre, il commissario per la Concorrenza, Margrethe Vestager, dinanzi alle commissioni Industria, attività produttive e politiche Ue di Camera e Senato, sul tema degli aiuti di Stato e "bad bank";
- a ottobre, l'Alto rappresentante per gli Affari esteri e la Politica di sicurezza dell'Ue, Federica Mogherini, dinanzi alle Commissioni Affari esteri e Difesa di Camera e Senato riunite;
- a dicembre, il vicepresidente della Commissione europea con delega all'Unione del mercato energetico, Maros Sefcovic davanti alle commissioni Ambiente, Attività produttive e Politiche Ue di Camera e Senato riunite.

## CAPITOLO 3

### IL COORDINAMENTO DELLE POLITICHE MACROECONOMICHE

Nell'anno 2015 sono stati intensificati gli sforzi del Governo nella definizione di un quadro di riferimento per una *governance* economica europea rafforzata e per una sua attuazione pratica.

L'Italia, tenendo conto delle indicazioni della Commissione europea e delle raccomandazioni adottate dal Consiglio a conclusione del Semestre europeo, si è impegnata per il rilancio degli investimenti, per l'attuazione delle riforme strutturali, per il perseguimento di una politica di bilancio equilibrata e per il miglioramento della politica occupazionale e della protezione sociale.

Sono state tempestivamente poste in essere le attività e le iniziative necessarie al recepimento del diritto europeo nonché alla risoluzione delle procedure di infrazione pendenti.

E' inoltre proseguita l'attività di monitoraggio dedicata all'area comunitaria, attraverso la quale si tiene sotto controllo sia il flusso di risorse trasferite dall'Ue all'Italia, sia l'utilizzo delle stesse da parte delle Amministrazioni titolari degli interventi.

#### 3.1 Il Governo dell'Economia e l'Unione Economica e Monetaria

Il quadro economico ancora caratterizzato da tassi di crescita modesti e inflazione eccezionalmente bassa, a cui si sono aggiunti ulteriori fattori di instabilità a livello globale, ha reso ancora più rilevante, nel corso del 2015, il coordinamento delle politiche macroeconomiche e di bilancio degli Stati membri nell'ambito di una politica di bilancio capace di coniugare le esigenze di stabilizzazione di breve termine con la sostenibilità di lungo periodo. Su questo fronte, il Governo ha contribuito attivamente alla definizione del quadro di riferimento per una *governance* economica europea rafforzata e alla sua attuazione pratica.

In un generale contesto di attenuazione delle tensioni sui debiti sovrani, il Consiglio Ecofin ha confermato il supporto finanziario nei confronti dei Paesi in maggiore difficoltà. Nel 2015 è proseguito con successo il programma di assistenza a Cipro, che dovrebbe giungere a conclusione nel 2016. Per quanto riguarda la Grecia, dopo due estensioni per un totale di sei mesi, il secondo programma di assistenza è terminato senza ulteriori esborsi il 30 giugno.

Il 19 agosto 2015 è stato lanciato un terzo programma, nell'ambito del quale sono stati erogati, nei mesi successivi, circa 21,4 miliardi di euro.

Nel corso della discussione del proprio programma di lavoro nel Consiglio Ecofin del 27 gennaio, la presidenza lettone ha delineato le priorità del primo semestre 2015 nell'attuazione del Piano Juncker – in particolare del Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici (EFSI) – e nel dibattito sulla riforma della *governance* economica. Le altre direttrici dell'azione del Consiglio sono state: l'implementazione del ciclo di monitoraggio delle politiche economiche e di riforma degli Stati Membri ("Semestre Europeo"), il rafforzamento del quadro normativo nel settore dei servizi finanziari e la prosecuzione dei lavori sui *dossier* fiscali.

Per il secondo semestre 2015, la presidenza lussemburghese ha collocato al centro della propria agenda gli investimenti, la crescita e l'occupazione. In particolare, si è assicurata una rapida attuazione del piano d'azione dell'UE in materia di investimenti, oltre alla

creazione di un'Unione dei mercati dei capitali. In merito ai temi fiscali, particolare importanza è stata attribuita alla lotta contro frode, evasione ed elusione fiscali, tenendo conto delle attività dell'OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) sul BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*). Ad ottobre 2015 è stato raggiunto l'accordo politico sulla proposta di modifica della Direttiva UE riguardante lo scambio automatico di informazioni sui *tax ruling* (c.d. DAC3). Per quanto riguarda le attività sulla Capital Markets Union (CMU), si è data priorità al negoziato riguardante il provvedimento legislativo sulle cartolarizzazioni semplici, robuste e trasparenti.

In merito alla *governance* economica europea, il 22 giugno 2015 è stato pubblicato il Rapporto dei Cinque Presidenti "*Completing Europe's Economic and Monetary Union*", che delinea un percorso volto a rafforzare l'Unione Economica e Monetaria. Il documento è stato predisposto dal Presidente della Commissione europea in stretta collaborazione con i presidenti dell'Euro Summit, dell'Eurogruppo, della Banca Centrale Europea e del Parlamento europeo. Il rapporto prevede un processo di rafforzamento dell'integrazione delle economie dell'area dell'euro, scandito in due fasi. La prima, denominata "*deepening by doing*", prevede - per il periodo dal 1 luglio 2015 al 30 giugno 2017 - progressi nella convergenza strutturale delle economie, il completamento dell'Unione finanziaria, il rafforzamento della rappresentatività democratica e la promozione di una politica fiscale responsabile. La seconda fase, denominata "*completing EMU*", dovrebbe avere inizio il 30 giugno 2017 e concludersi entro il 2025, prevedendo un più stringente processo di convergenza (negli ambiti economico, finanziario, fiscale e politico) e l'identificazione di una serie di obiettivi comuni (*benchmark*) ai quali sarà attribuito un valore legale.

Su questa base, nella seconda metà del 2015 è iniziato un confronto tra Consiglio Ecofin e Commissione, che ha presentato alcune nuove proposte operative (creazione di un *Fiscal Board* e di *Competitiveness Boards*).

I *Competitiveness Boards* sono concepiti quali organismi indipendenti aventi il compito di monitorare l'andamento della competitività e dei salari in ogni Stato membro e di contribuire alla definizione delle riforme, senza, tuttavia, interferire con il processo di determinazione dei salari. L'*Independent European Fiscal Board*, invece, servirà a rafforzare la sorveglianza finanziaria nell'area dell'euro, con riferimento alle politiche di bilancio degli Stati.

Infine, nel corso del 2015, anche grazie all'impulso del nostro Paese, sono stati raggiunti notevoli progressi affinché l'attuazione del Patto di Stabilità e Crescita tenga in adeguata considerazione le esigenze di promozione della crescita. A questo fine, la Comunicazione della Commissione di gennaio 2015 fornisce i corretti incentivi per la realizzazione - nel rispetto delle regole del Patto - delle riforme e degli investimenti necessari per accrescere il potenziale di crescita delle economie. In particolare, la comunicazione specifica i margini di flessibilità in riferimento a tre fattori: gli effetti del ciclo economico, l'adozione di riforme strutturali e la promozione di investimenti produttivi. Sulla base di questa comunicazione e del dibattito svolto nel corso dell'anno, il Comitato Economico e Finanziario ha raggiunto, nel mese di novembre 2015, una posizione comune sul tema, adottando un documento condiviso.

Relativamente alla politica economica nazionale, nel 2015 l'Italia ha continuato l'impegno di riforma in molti settori, in linea con le indicazioni della Commissione Europea e con gli obiettivi europei di lungo periodo. L'azione di Governo si è basata su un approccio onnicomprensivo, volto ad assicurare celerità e continuità nella stessa azione di governo e al processo legislativo.

### 3.2 “Semestre europeo”: sorveglianza macroeconomica e di bilancio

Il Consiglio Ecofin ha svolto un ruolo importante nell’ambito del Semestre Europeo, che rappresenta l’asse portante della nuova *governance* economica volta ad assicurare un migliore coordinamento delle politiche che favorisca crescita sostenibile e occupazione. Il Semestre Europeo, iniziato con la presentazione da parte della Commissione dell’Analisi annuale della crescita 2014 (*Annual Growth Survey- AGS*) e proseguito con la presentazione dei Programmi di Stabilità e di Convergenza e i Programmi Nazionali di Riforma, si è concluso nel mese di luglio 2015 con l’adozione delle Raccomandazioni del Consiglio a ciascuno Stato membro e relative all’area dell’euro nel complesso, e di quelle relative ai paesi sotto procedura di *deficit* eccessivo. Nel mese di giugno 2015, il Consiglio aveva chiuso le procedure per deficit eccessivo per Malta e Polonia. Per quanto riguarda i Paesi ancora sotto procedura, essi continuano ad essere Regno Unito, Spagna, Grecia, Irlanda, Francia, Slovenia, Portogallo, Cipro e (dal gennaio 2015) Croazia. Il Consiglio ha discusso a gennaio 2015 l’AGS della Commissione, che aveva proposto come priorità riforme, investimenti e politica fiscale responsabile, in linea con gli orientamenti del semestre di Presidenza italiana. Il Consiglio ha affermato che, nell’attuale congiuntura, è prioritario migliorare la fiducia e rilanciare la crescita economica, garantendo la sostenibilità del debito e incrementando la competitività, creando nel contempo condizioni favorevoli alla crescita sostenibile e all’occupazione nel più lungo periodo. La nuova analisi annuale della crescita, che ripropone le medesime priorità, è stata invece presentata a novembre 2015 per essere discussa dal Consiglio all’inizio del 2016.

Nella sessione del 9 marzo 2015 sono state adottate conclusioni sugli aspetti legati alla politica sociale e occupazionale nell’ambito del semestre europeo 2015, compresa la Relazione Comune sull’Occupazione. In tale ambito, sono state definite le seguenti priorità: un rilancio coordinato degli investimenti; un rinnovato impegno a favore delle riforme strutturali per consentire ai Paesi membri di riassorbire il debito e stimolare la creazione di nuovi e migliori posti di lavoro; il perseguimento della responsabilità di bilancio, garantendo il controllo dei livelli di disavanzo e debito nel lungo termine. E’ stata inoltre sottolineata la necessità di dare impulso alle dinamiche del mercato del lavoro, modernizzare i sistemi di protezione sociale, migliorare la parità di genere e perfezionare la *governance* del semestre europeo.

Nel 2015, per la prima volta, la Commissione ha pubblicato anticipatamente, a fine febbraio, il rapporto sull’area dell’euro e sui singoli Paesi. Contestualmente, la Commissione ha integrato le *in-depth reviews* per i Paesi coinvolti nella Procedura per gli squilibri macroeconomici (*Macroeconomic Imbalances Procedure – MIP*) nelle relazioni sui singoli Paesi, con l’idea di lasciare più tempo per le discussioni con gli attori coinvolti e di rafforzare il coinvolgimento degli Stati membri e integrare le indicazioni nei documenti di programmazione.

Nell’ambito del Semestre europeo sono poi stati esaminati i Programmi Nazionali di Riforma (PNR), che definiscono gli interventi da adottare per il raggiungimento degli obiettivi nazionali di crescita, produttività, occupazione e sostenibilità delineati dalla Strategia "Europa 2020". In tale sede, sono indicati lo stato di avanzamento delle riforme avviate, gli squilibri macroeconomici nazionali e i fattori che incidono sulla competitività, le riforme prioritarie e la loro compatibilità con gli obiettivi programmatici indicati nel Programma di stabilità, nonché gli effetti macroeconomici previsti delle riforme.

La Commissione ha espresso nei confronti del PNR italiano un giudizio positivo, che si è riflesso nelle raccomandazioni adottate dal Consiglio europeo del 26 giugno 2015. Le raccomandazioni hanno riguardato, tra l'altro, il rilancio degli investimenti, l'attuazione di riforme strutturali, il perseguimento di una politica di bilancio equilibrata e il miglioramento della politica occupazionale e della protezione sociale.

Il Consiglio ha adottato formalmente le Raccomandazioni indirizzate agli Stati Membri e relative ai Programmi nazionali di riforma 2015 e ai Programmi di Stabilità e Convergenza, in seguito all'approvazione da parte dei Capi di Stato e di Governo nel corso del Consiglio Europeo del 25-26 giugno 2015.

Sempre relativamente alla nuova *governance* economica, il Consiglio, nell'ambito della procedura per l'identificazione degli squilibri macroeconomici eccessivi, ha accolto e discusso le relazioni sul Meccanismo di Allerta della Commissione e ha riconosciuto che diversi Paesi, ed in particolare Italia, Slovenia e Croazia, devono affrontare grandi sfide per correggere i propri squilibri macroeconomici.

Per l'Italia, il Rapporto sul meccanismo di allerta per il 2015 ha evidenziato la necessità di effettuare analisi approfondite, segnalando due problemi principali: l'elevato debito pubblico e la debole competitività. Nel mese di marzo 2015, la Commissione UE ha pubblicato i rapporti-Paese contenenti le analisi approfondite e gli *Staff working documents* per ogni Stato membro. Per l'Italia, è stata evidenziata la presenza di squilibri macroeconomici eccessivi che richiedono un'azione politica decisa e un monitoraggio specifico e sono stati sollecitati interventi in materia di revisione della spesa pubblica, privatizzazioni, lotta alla corruzione e liberalizzazione dei mercati. Allo stesso tempo, la Commissione ha riconosciuto l'intensificarsi dello sforzo riformatore del Paese e ha sottolineato i progressi nell'ambito delle riforme del lavoro, dell'istruzione, della tassazione e del mercato finanziario. Al Comitato di Politica Economica (CPE), l'Italia ha condiviso l'analisi della Commissione, sottolineando che il Governo si sta adoperando nell'attuazione di diverse riforme in materia di revisione della spesa pubblica, mercato del lavoro, tassazione e giustizia. Queste riforme, tuttavia, dovrebbero essere valutate anche in un'ottica di lungo periodo, poiché molti effetti non sono visibili nel breve termine.

A novembre 2015, l'Italia è stata sottoposta a monitoraggio delle riforme attuate nell'ambito della Procedura per squilibri macroeconomici. L'esito del monitoraggio è contenuto nel rapporto *"Italy-Review of progress on policy measures relevant for the correction of macroeconomic imbalances"*. Il documento riconosce lo sforzo riformatore del Paese. Tuttavia, maggiori sforzi sono richiesti in materia di liberalizzazione dei servizi pubblici locali, concorrenza, revisione della spesa, riforma fiscale e del catasto. L'Italia ha complessivamente concordato con l'analisi della Commissione, ma ha ribadito l'importante impegno riformatore dimostrato dal Governo, basato su un approccio onnicomprensivo, che include ambiziose riforme politiche ed istituzionali.

In conformità con il *"two-pack"*, per il terzo anno si è svolta la nuova procedura di sorveglianza coordinata, con l'esame delle proposte di leggi nazionali di bilancio presentate alla Commissione europea e all'Eurogruppo entro il 15 ottobre. La Commissione ha concluso che nessun Paese si è trovato in condizione di serie violazioni dei vincoli del Patto di Stabilità e Crescita per cui non è stata richiesta alcuna revisione delle proposte di leggi di bilancio presentate. La discussione delle opinioni della Commissione in Eurogruppo, a dicembre 2015, ne ha condiviso i giudizi, invitando gli Stati membri ad assumere tutte le misure necessarie ad assicurare che il bilancio 2015 fosse pienamente in linea con le disposizioni del Patto di stabilità e dettagliate nelle Raccomandazioni.

L'avvio del nuovo ciclo del Semestre (2016) è stato lanciato alla fine del 2015 con la pubblicazione della nuova "Annual Growth Survey" e dell' "Alert Mechanism Report" (AMR). La pubblicazione dell'AGS 2016 è stata accompagnata, per la prima volta, dalla pubblicazione anticipata delle *draft recommendations* della Commissione per la zona dell'euro. L'ulteriore anticipazione della pubblicazione di questo documento dovrebbe consentire agli Stati membri di considerare adeguatamente le raccomandazioni dell'area dell'Euro nella definizione delle politiche nazionali in occasione della preparazione dei rispettivi programmi di riforma.

Altro tema oggetto di dibattito è stato il "Climate Finance" quale elemento cruciale per una lotta efficace al cambiamento climatico. La posizione della UE nella Conferenza delle Parti sulla Convenzione di Parigi (COP 21) è stata trattata durante la riunione informale dell'11/12 settembre 2015, mentre l'Ecofin del 10 novembre ha approvato le conclusioni sul "Climate change financing". Il bilancio UE 2016 è stato adottato il 4 settembre 2015.

### 3.3 Il Piano di investimenti per l'Europa (Piano Juncker)

Il 2015 è stato il primo anno di attuazione del Piano di investimenti per l'Europa (cd. Piano Juncker per gli investimenti), che la presidenza lettone ha indicato come una delle priorità del suo semestre.

Il piano consiste in un pacchetto di misure volte a sbloccare almeno 315 miliardi di euro di investimenti pubblici e privati nell'economia reale nel quadriennio 2015-2018. Il piano si articola in tre filoni: 1) la mobilitazione dei finanziamenti degli investimenti, attraverso la creazione di un nuovo Fondo, l'EFSI; 2) la costituzione di un portale trasparente di progetti attuali e futuri nell'Unione ("Portale dei progetti di investimento europei" – PPIE), allo scopo di assicurare la divulgazione delle informazioni sulla *pipeline* di investimenti e favorire il reperimento di finanziamenti privati in settori chiave, quali infrastrutture, istruzione, ricerca e innovazione; 3) la rimozione degli ostacoli settoriali, inclusi quelli legati alla capacità istituzionale dei Paesi membri, e di altre barriere regolamentari agli investimenti.

Il Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici è un'iniziativa lanciata congiuntamente dal Gruppo Banca Europea degli Investimenti (BEI) e Fondo europeo per gli investimenti (FEI) e Commissione europea. Si sostanzia in una garanzia di 16 miliardi di euro dal bilancio comunitario, integrata da un contributo di 5 miliardi di euro di capitale proprio della BEI. Grazie anche al sostegno del governo, che ha accolto le indicazioni contenute nelle Risoluzioni parlamentari delle Commissioni V e 5 di Camera e Senato rispettivamente del 16 aprile e del 30 aprile 2015, il Regolamento UE istitutivo dell'EFSI e del PPIE (Regolamento UE 2015/1017) è stato rapidamente approvato nel luglio 2015. Grazie al meccanismo operativo di *warehousing*, sostenuto dal governo italiano, l'EFSI ha potuto garantire, con effetti immediati e retroattivi, le operazioni approvate dalla BEI fin dal gennaio 2015.

Nel 2015 il complesso delle operazioni del Gruppo BEI assistite da garanzia FEIS è ammontato a 7,5 miliardi di euro (di cui 5,7 mld BEI e 1,8 mld FEI) per un totale di 50 miliardi di investimenti attivati (di cui 25 mld BEI, 25 mld FEI). Nello stesso periodo, le operazioni del Gruppo BEI in Italia assistite da garanzia FEIS sono ammontate a circa 1,3 miliardi di euro per oltre 7 miliardi di investimenti attivati. In ottemperanza all'art. 15 del Regolamento, la Commissione, con il sostegno della BEI, ha istituito e gestirà il Portale dei progetti di investimento europei (PPIE- <http://ec.europa.eu/eipp>). Il Portale costituirà una banca dati sui progetti pubblicamente accessibile e di facile utilizzo, che fornirà informazioni di sintesi per ciascun progetto.