

Capitolo II – Gli orientamenti e le priorità nazionali in relazione alle politiche e agli atti dell'Unione

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;

La partecipazione dell'Italia all'Unione europea – Relazione programmatica 2013

- 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, oltreché fattore di vantaggio comparativo del "sistema Europa".

Capitolo II – Gli orientamenti e le priorità nazionali in relazione alle politiche e agli atti dell'Unione

- **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).

La partecipazione dell'Italia all'Unione europea – Relazione programmatica 2013

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):

Capitolo II – Gli orientamenti e le priorità nazionali in relazione alle politiche e agli atti dell'Unione

- 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.

La partecipazione dell'Italia all'Unione europea – Relazione programmatica 2013

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 governo 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.

Capitolo II – Gli orientamenti e le priorità nazionali in relazione alle politiche e agli atti dell’Unione

riferimento a quelli della sponda sud del Mediterraneo, anche nell’ottica della conclusione di partenariati di mobilità.

Con specifico riferimento alle attività dell’Agenzia Frontex, l’Italia attende con interesse la proposta legislativa annunciata dalla Commissione a seguito dell’annullamento, da parte della Corte di giustizia, della decisione del Consiglio n. 252 del 2010, riguardante le linee guida da adottare durante le operazioni di controllo delle frontiere marittime coordinate da Frontex. Il nuovo strumento dovrebbe, nell’ottica italiana, tenere in adeguata considerazione l’esperienza maturata dai paesi maggiormente esposti ai flussi migratori, al fine di garantire efficaci controlli delle frontiere esterne. Particolare attenzione verrà, altresì, dedicata alle proposte che la Commissione dovrebbe presentare nel corso del 2013 in tema frontiere intelligenti.

Una priorità costante rimarrà l’utilizzo dei Fondi comunitari dedicati all’immigrazione, con particolare riferimento al Programma finanziario “Solidarietà e gestione dei flussi migratori” (al quale fanno capo il Fondo europeo per i rifugiati, il Fondo per il ritorno, il Fondo europeo per l’integrazione dei cittadini di paesi terzi e il Fondo frontiere esterne).

Proseguirà inoltre l’attività di sostegno all’implementazione del Sistema informativo visti (VIS) e del SIS-II e, per quanto concerne il tema dell’immigrazione legale, la partecipazione al processo negoziale per l’adozione delle direttive in materia di lavoratori stagionali e dei cosiddetti intrasocietari.

3.1.2 Asilo

In tema di asilo, sul piano dell’attività normativa, il completamento della seconda fase del “Sistema comune europeo di asilo” raggiungerà, auspicabilmente entro la prima parte del 2013, gli obiettivi fissati dal Programma pluriennale di Stoccolma. L’Italia sarà pertanto impegnata nel tentativo di rafforzare le forme di collaborazione pratica tra gli Stati membri e le Istituzioni europee in questo settore. In particolare, verrà dato massimo rilievo allo sviluppo del ruolo e delle attività dell’Ufficio europeo di supporto per l’asilo (EASO).

3.1.3 Contrasto al terrorismo e alla criminalità organizzata

In tema di sicurezza, l’Italia considera prioritario il rafforzamento della cooperazione in materia di lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata, fenomeni che hanno ormai assunto una dimensione non limitata all’ambito nazionale e che quindi necessitano, per essere affrontati adeguatamente, di un elevato grado di collaborazione tra gli Stati membri. In tale ottica, sarà accolta con favore ogni iniziativa che coinvolga i paesi terzi nel contrasto delle organizzazioni terroristiche e criminali, anche in considerazione dello stretto legame che intercorre nell’Unione europea tra dimensione esterna e interna della sicurezza.

Sotto tale profilo, proseguirà l’impegno nell’ambito dello sviluppo di politiche per il contrasto ai fenomeni di criminalità organizzata definiti

La partecipazione dell'Italia all'Unione europea – Relazione programmatica 2013

prioritari dal Consiglio⁴. In tale contesto, grande sarà l'impegno per la realizzazione del progetto 'Lotta al crimine organizzato', iniziativa del Ministero dell'Interno diretta agli Stati dei Balcani occidentali e integralmente finanziata con fondi dell'Unione europea⁵.

Sul piano normativo, l'azione dell'Italia sarà finalizzata, tra l'altro, all'approvazione della cosiddetta direttiva sull'uso dei dati del codice di prenotazione a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi ("Passenger Name Record" - PNR), nonché a seguire attentamente gli sviluppi del negoziato sulla proposta di direttiva, finalizzata a disciplinare l'utilizzo di dati personali a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali.

Proseguirà, altresì, l'attività di partecipazione agli inviti a presentare proposte nell'ambito dei programmi finanziari relativi alla prevenzione e al contrasto della criminalità (ISEC) e all'anti-terrorismo (CIPS).

3.1.4 Affari interni e Quadro finanziario pluriennale 2014-2020

L'Italia continuerà a seguire con la massima attenzione i negoziati per la definizione del nuovo QFP 2014-2020, nella consapevolezza che il raggiungimento degli obiettivi dell'Unione europea in ambiti strategici come l'immigrazione, l'asilo e la sicurezza è strettamente collegato all'adeguato finanziamento dei Fondi di settore.

Alla conclusione del negoziato seguirà, secondo l'innovativa procedura di dialogo programmatico con la Commissione, la predisposizione e all'approvazione dei Piani nazionali relativi, rispettivamente, al Fondo sicurezza interna e al Fondo asilo e migrazione.

3.2. Giustizia

3.2.1 Giustizia civile

Nel corso del 2013 le delegazioni italiane saranno attivamente impegnate sui vari tavoli di negoziato in materia di cooperazione giudiziaria civile attivi in seno al Consiglio dell'Unione europea. Tra di essi si reputano di particolare interesse quelli riguardanti due proposte di regolamento che appaiono suscettibili di produrre effetti positivi sia sul piano del

⁴ L'Italia, in particolare, in collaborazione con gli altri Stati membri e le Agenzie UE proseguirà nello sviluppo e nel coordinamento dell'attuazione dei Piani operativi d'azione relativi alle priorità "Limitare il ruolo dei Balcani occidentali come area di stoccaggio e transito di traffici illeciti destinati in Europa e come area logistica per gruppi criminali organizzati, compresi quelli di origine albanese" e "indebolire le capacità delle organizzazioni criminali nel facilitare l'immigrazione illegale in Europa attraverso le rotte sud, est e sud-est, in particolare al confine greco-turco e nelle aree di crisi del Mediterraneo vicine al Nord Africa". Verrà, inoltre, garantita la partecipazione allo sviluppo delle linee di azione elaborate per le priorità "contrastare tutte le forme di traffico di esseri umani, colpendo i gruppi criminali maggiormente coinvolti in tale attività" e "migliorare la lotta alla cybercriminalità e all'uso per finalità criminali di internet da parte dei gruppi criminali organizzati".

⁵ Progetto IPA – Regionale 2013–2015 per i Balcani Occidentali, in fase di definitiva assegnazione all'Italia, che vede quali paesi beneficiari gli Stati della ex-Iugoslavia e l'Albania (cooperazione in ambito di giustizia e di polizia, supporto giuridico-organizzativo, operativo e tecnologico, formativo-professionale, scambi di esperti di settore).

Capitolo II – Gli orientamenti e le priorità nazionali in relazione alle politiche e agli atti dell'Unione

superamento della crisi economica attraverso una maggior tutela del credito, che sul piano del corretto funzionamento del mercato interno, grazie a procedimenti più efficienti e a un migliore accesso alla giustizia.

Si tratta della **proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un'ordinanza europea di sequestro conservativo su conti bancari per facilitare il recupero transfrontaliero dei crediti in materia civile e commerciale e della proposta di regolamento di modifica del regolamento n. 1346/2000 relativo alle procedure di insolvenza**. La prima delle due proposte, presentata dalla Commissione nel luglio del 2011, è in discussione nel Comitato di diritto civile del Consiglio ed è diretta a istituire un procedimento uniforme europeo di natura cautelare. Scopo principale è quello di consentire al creditore di ottenere un'ordinanza di sequestro conservativo che blocchi le somme di denaro sui conti bancari del debitore.

Quanto, invece, alla seconda proposta, essa punterà a rivedere il regolamento 1346/2000, che disciplina la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia di procedure di insolvenza aventi carattere transfrontaliero. Esso ha infatti evidenziato, in sede di applicazione, alcune lacune o criticità: la necessità di chiarire la nozione di "COMI", la mancanza di un sito in cui registrare le procedure d'insolvenza, un non perfetto funzionamento del sistema di informazione e coordinamento, la mancata inclusione al suo interno dello stato di pre-insolvenza.

3.2.2 Giustizia penale

Nel settore della giustizia penale, nel 2013 e negli anni seguenti sarà prioritaria la messa in opera di un "pacchetto" di iniziative volte a garantire una migliore e più uniforme protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea e un miglior coordinamento delle indagini transnazionali in materia. Elemento più importante (e politicamente sensibile) di questo pacchetto sarà certamente la proposta di istituzione di una **Procura europea** per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione (EPPO) ai sensi dell'art. 86 TFUE.

Accanto alla istituzione dell'EPPO, del pacchetto sopra citato possono considerarsi fare parte, in una prospettiva ampia, anche:

- la proposta di direttiva, presentata nel 2011 sulla base dell'art. 325, par. 4, TFUE, relativa alla **tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea anche attraverso il diritto penale (TIF)**, e il cui negoziato è in corso a livello tecnico in seno al Consiglio;
- la proposta legislativa, anch'essa fondata sull'art. 325, par. 4, TFUE, che mirerà a rafforzare la **tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea mediante il potenziamento delle procedure amministrative e penali, compresa la mutua assistenza**: essa dovrebbe prevedere norme in materia di scambio di informazioni, mutua assistenza e raccolta di prove, nella misura in cui le stesse non siano già oggetto della precedente proposta;

La partecipazione dell'Italia all'Unione europea – Relazione programmatica 2013

- una proposta legislativa diretta al **rafforzamento della tutela dell'euro dalla falsificazione per mezzo di sanzioni penali**, che dovrà sostituire la vigente decisione quadro 2000/383/GAI, al fine di rafforzare ulteriormente la protezione dell'euro grazie a norme e procedure penali più efficaci, nonché a un controllo rafforzato sul rispetto delle norme europee negli Stati membri; e al riguardo sembra ragionevole che la competenza in materia di contraffazione sia ricondotta all'istituendo EPPO, assicurando così omogeneità di azione repressiva;
- la proposta legislativa diretta a dare attuazione all'art. 85 TFUE attraverso una **riforma della struttura di Eurojust** che ne sviluppi e rafforzi il funzionamento sotto il profilo dell'avvio e del coordinamento delle indagini, e che definisca altresì le modalità per coinvolgere il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali nella valutazione delle sue attività;

Unitamente al pacchetto di iniziative in materia di tutela degli interessi finanziari dell'Unione appena citato, nel 2013 sono poi attese alcune altre proposte legislative riconducibili in linea di massima al filone dell'accrescimento delle garanzie difensive nel processo penale, che ha già visto l'adozione di importanti direttive, quali quelle su interpretariato e traduzione, e sul diritto all'informazione. Esse sono ritenute dal Governo certamente di grande interesse sostanziale per il paese, ma allo stesso tempo bisognose di una particolare attenzione anche sotto il profilo delle possibili ripercussioni finanziarie che si potrebbero produrre all'atto della loro attuazione. Ci si riferisce in particolare alle attese proposte:

- in materia di **indennizzo delle vittime di reato**: la Commissione ha infatti annunciato una proposta di revisione della direttiva 2004/80 diretta a garantire che le vittime di reati ricevano un indennizzo equo ed appropriato in tutti gli Stati membri, proposta che si fonderà su di uno studio complessivo sugli ostacoli attualmente esistenti con riferimento all'indennizzo, alla loro origine e alle possibili soluzioni. Si ricorda che l'Italia è attualmente sottoposta in materia ad una **procedura di infrazione** (2011/4147) con riferimento alla mancanza di un sistema generale di indennizzo per le vittime di reati dolosi violenti in attuazione dell'art. 12 della direttiva esistente; e
- in materia di **patrocinio a spese dello Stato** nei procedimenti penali, dove è attesa una proposta legislativa finalizzata a definire norme minime comuni per garantire che indagati e imputati in procedimenti penali abbiano accesso al patrocinio a spese dello Stato dal momento della formulazione dei capi d'imputazione sino alla fine del processo e nei procedimenti di impugnazione.

E', inoltre, di grande interesse per l'Italia l'annunciata proposta di completare l'esistente **Sistema europeo di messa in rete dei casellari giudiziari (ECRIS)**, attualmente limitato ai cittadini degli Stati membri, attraverso la creazione di un archivio centrale a livello europeo relativo ai cittadini di paesi terzi nei cui confronti un giudice di uno Stato membro abbia pronunciato una sentenza di condanna (ECRIS-TCN). Tale

Capitolo II – Gli orientamenti e le priorità nazionali in relazione alle politiche e agli atti dell'Unione

archivio darebbe a tutti gli Stati membri la possibilità di conoscere eventuali decisioni di condanna pronunciate in uno di essi e di procedere alle relative interrogazioni.

La partecipazione dell'Italia all'Unione europea – Relazione programmatica 2013

4. AGRICOLTURA E PESCA

4.1 Politica agricola comune

Nel 2013 la delegazione italiana sarà impegnata nella fase conclusiva dei negoziati sulla riforma della Politica agricola comune (PAC) per il periodo 2014-2020, i cui esiti sono strettamente correlati alle risultanze delle concomitanti trattative relative al Quadro finanziario per il medesimo periodo. A seguito delle difficoltà riscontrate su tale ultimo tavolo negoziale, il Governo italiano ha suggerito alla Commissione, in via informale, di predisporre norme transitorie, nel caso la riforma agricola slittasse al 2015.

Nel merito della riforma, il Governo ha contrastato le proposte iniziali della Commissione e quelle successive del Presidente del Consiglio europeo che prevedono, rispettivamente, un forte ridimensionamento delle risorse destinate all'agricoltura italiana (in seguito all'adozione di criteri di ripartizione dei fondi fortemente penalizzanti per le produzioni italiane, altamente diversificate e di qualità elevata) e un ridimensionamento del budget complessivo. La validità delle rivendicazioni italiane in merito ai criteri di riparto è stata in parte riconosciuta dal Presidente del Consiglio europeo che, nella proposta di fine novembre 2012, ha ridimensionato i tagli per l'agricoltura italiana di circa un miliardo di euro nell'intero periodo di programmazione.

Il Governo, in coerenza con gli impegni assunti dinanzi alle Camere, non ha ritenuto, tuttavia, ancora soddisfatte le aspettative del settore primario nazionale e intende continuare a contrastare il mantenimento della ripartizione delle risorse per il primo pilastro della PAC sulla base della sola superficie agricola garantendo la rappresentanza degli interessi italiani presso tutte le sedi istituzionali dell'UE.

La limitazione di ogni forma di penalizzazione finanziaria per l'agricoltura italiana, il sostegno ad un modello agricolo rispettoso dell'ambiente, la valorizzazione dei territori di origine dei prodotti alimentari e la promozione dello sviluppo rurale e della crescita dell'economia agricola costituiscono le direttrici dell'azione e delle scelte del Governo. Nel negoziato per la riforma della PAC 2014-2020, pertanto, si è proposto di perseguire gli obiettivi propri della Strategia Europa 2020, ai fini di una crescita sostenibile che prioritariamente tuteli la qualità delle produzioni agroalimentari, ma nel contempo assicuri la produttività dell'agricoltura per promuovere la sicurezza alimentare mondiale e la crescita economica.

Per quanto riguarda la riforma agricola, sarà opportuno valutare di concentrare l'azione nella negoziazione dei punti seguenti, perseguendo gli indirizzi indicati negli atti approvati nel corso della legislatura dal Parlamento italiano ⁶:

⁶ In particolare, per la Camera dei deputati 1-00557 On. Tabacci ed altri, 1-00548 On. Di Giuseppe ed altri, 1-00547 On. Beccalossi ed altri, 1-00545 On. Delfino ed altri, 1-00542 On. Fogliato ed altri, 1-00513 On. Oliverio ed altri, 1-00387 On. Reguzzoni ed altri, 6-00091 On. Pescante ed altri, 6-00017 On. Gottardo ed altri, 6-00043 On. Pescante ed altri, 8-00144 On. Trappolino ed altri, 9-04059-AR/3 On. Nastri ed altri, 8-00168 On. Russo, 7-00246 On. Andria, 8-00183 On. Negro ed altri; per il Senato della Repubblica 1-00433 Sen. Scarpa Bonazza Buora, 1-00327 Sen. Di Nardo ed altri, 1-00325 Sen. Poli Bortone ed altri, 1-00324 Sen. Vallardi ed altri, 1-00323 Sen. Sanciu ed altri, 1-00303 Sen. Pignedoli ed altri, 1-00546 Sen. Di Nardo Aniello ed altri, 1-00548 Sen. Pignedoli ed altri, 7-00302 Sen. Sanciu ed altri, 7-00301 Sen. Scarpa Bonazza Buora, 6-00100 Sen. Vallardi.

Capitolo II – Gli orientamenti e le priorità nazionali in relazione alle politiche e agli atti dell'Unione

- *Agricoltori attivi*

Garantire maggiore flessibilità nella definizione di agricoltore attivo, nel rispetto del principio di sussidiarietà
- *Valore diritti e convergenza*

Chiedere un periodo più lungo per la convergenza interna, durante il quale il sostegno diretto dovrebbe essere progressivamente adeguato sfruttando l'intera durata della transizione, al fine di evitare ricadute problematiche nella redistribuzione degli aiuti fra i produttori con ripercussioni dannose sull'intero tessuto produttivo. Il calcolo del valore unitario dei diritti all'aiuto dovrebbe essere limitato a un importo non superiore al 20%: in tal modo sarebbe incrementata dal 60 all'80% la quota di massimale che gli agricoltori riceverebbero sulla base di quanto precedentemente percepito.
- *Processo di "inverdimento" (c.d. "greening")*

La diversificazione colturale delle superfici a seminativo dovrebbe essere obbligatoria solo per le aziende superiori a 15 ettari e modulata a seconda delle dimensioni aziendali e dell'orientamento produttivo; le colture permanenti e il riso dovrebbero essere considerati *ipso facto* "greening". La superficie aziendale da destinare alle aree di interesse ecologico deve essere ridotta, esentando le superfici con colture di particolare pregio ambientale; inoltre il Governo sostiene la necessità di prevedere una soglia di esenzione da tale impegno. Gli impegni previsti per il "greening" devono essere esclusi dal calcolo della *baseline* delle misure agro-ambientali dello sviluppo rurale.
- *Giovani agricoltori*

Per il regime dei giovani agricoltori, considerare un aumento della dimensione media delle aziende agricole, utilizzata come parametro per la determinazione del numero di diritti attivati dall'agricoltore, da rendere uguale per tutti gli Stati membri. Lo Stato membro, poi, deve poter destinare maggiori risorse a tale regime. Inoltre, al fine di facilitare i controlli, i requisiti per l'accesso al regime devono essere equivalenti, a quelli previsti nello Sviluppo rurale in merito al primo insediamento.
- *Sostegno accoppiato*

Valutare l'eliminazione della lista di prodotti cui destinare il sostegno, prevedendolo per tutti i prodotti elencati nell'Allegato I del Trattato ed escludendo i soli prodotti della pesca.
- *Piccoli agricoltori*

Considerare la semplificazione del sistema e il suo carattere facoltativo, nel rispetto del principio di sussidiarietà.
- *OCM Unica*

Valutare l'inserimento del grano duro nella lista dei prodotti che possono beneficiare della misura dell'intervento pubblico o, in alternativa, in quella dei prodotti ammissibili all'aiuto per l'ammasso privato, che andrebbe estesa a tutti i prodotti di cui all'Allegato 1 del Trattato, escludendo i soli prodotti della pesca. In merito al settore bieticolo-

La partecipazione dell'Italia all'Unione europea – Relazione programmatica 2013

saccarifero, nell'ambito di una più ampia strategia negoziale, sarà opportuno ponderare l'eventuale appoggio alla decisione di prorogare il sistema delle quote zucchero alla necessità di rivedere la situazione di quegli Stati membri che, per effetto della Riforma, hanno rinunciato ad una parte importante della propria produzione.

- *OCM vino*

E' importante mantenere un sistema regolatorio del potenziale viticolo basato sul sistema dei diritti di impianto.

- *OCM ortofrutta*

E' opportuno valutare la conferma del ruolo delle organizzazioni di produttori unitamente allo sviluppo delle loro associazioni, che dovrebbero poter gestire fondi di esercizio per la realizzazione di programmi operativi unitari. Potenziamento degli strumenti di gestione delle crisi a difesa del reddito. Per l'ortofrutta è essenziale valutare la necessità di confermare nell'atto di base l'obbligo dell'indicazione in etichetta del Paese di origine.

- *Sviluppo rurale*

Al fine di ottimizzare l'utilizzo delle risorse, si propone di considerare un quadro finanziario comune, applicato a livello di Stato membro, che garantirebbe la flessibilità finanziaria tra programmi regionali evitando il rischio di disimpegno, altrimenti applicato a livello di singolo programma regionale. Occorre inoltre garantire la convivenza di programmi nazionali da affiancare a programmi regionali e migliorare la complementarità e la coerenza con le Organizzazioni comuni di mercato finanziate nell'ambito del primo pilastro della PAC.

- *Organismi pagatori*

Mantenimento dello *status quo*.

- *Ricerca e sperimentazione*

Rafforzamento della partecipazione alle attività di coordinamento della ricerca in ambito europeo (azioni ERANET e JPI). Promozione del "Partenariato europeo per l'innovazione, la produttività e la sostenibilità dell'agricoltura".

- *Gestione delle crisi*

Sviluppo di un programma nazionale adeguatamente cofinanziato con fondi europei.

- *Etichettatura carne e olio*

La proposta della Commissione intesa ad abolire l'etichettatura facoltativa delle carni è stata osteggiata dal Governo. In caso dovesse essere approvata, sarà adeguato valutare l'opportunità di adottare norme nazionali di rintracciabilità ed etichettatura ugualmente efficaci. Per l'olio di oliva, la presentazione delle informazioni in etichetta dovrà essere migliorata per rendere le informazioni medesime immediatamente visibili e facilmente leggibili dal consumatore. Al riguardo, a seguito della pressante azione che il Governo ha condotto nel recente passato in sede europea, la Commissione ha presentato una proposta di regolamento che

Capitolo II – Gli orientamenti e le priorità nazionali in relazione alle politiche e agli atti dell'Unione

reca disposizioni atte a favorire la corretta informazione del consumatore in merito all'origine e alla qualità degli oli di oliva.

- *Benessere animale*

In discussione posizioni che tutelino maggiormente le caratteristiche tipiche dell'allevamento italiano.

4.2 **Politica comune della pesca**

Nell'ambito della Politica comune della pesca (PCP), nel corso del 2013, l'Italia sarà impegnata sulla proposta di regolamento riguardante la riforma della PCP, presentata dalla Commissione il 13 luglio 2012. Su tale proposta, di cui sono state poste le premesse per l'avvio della procedura di codecisione con il Parlamento europeo, è stato recentemente raggiunto un accordo generale, nell'ambito del quale sono state recepite gran parte delle richieste avanzate dall'Italia, tra cui l'inserimento dell'arresto temporaneo delle attività di pesca tra le misure tecniche ritenute valide ai fini della protezione delle risorse ittiche. Il Parlamento europeo si pronuncerà in prima lettura presumibilmente nel primo semestre 2013. Tuttavia, sembra avere trovato conferma l'orientamento del Consiglio, volto ad affidare ai singoli Stati membri la facoltà di rendere operative, a livello nazionale, le concessioni di pesca trasferibili, tenuto conto anche dei massimali stabiliti in termini di stazza e potenza motrice per le flotte da pesca. Quanto sopra potrebbe anche fornire un rilevante contributo al fine di addivenire a una eventuale regolarizzazione della potenza motrice installata sulle imbarcazioni battenti bandiera italiana, che da troppo tempo costituisce, ormai, un problema particolarmente sentito anche dalle associazioni di categoria.

A tal proposito, nel più ampio contesto del contrasto alla pesca illegale, nel corso del 2013, si continuerà sulla strada della messa in opera della rintracciabilità lungo la filiera ittica, finalizzata alla esatta identificazione dei prodotti e della loro provenienza, in attuazione del regolamento (CE) 1224/2009 e relativo regolamento attuativo, regolamento (UE) 404/2011.

Inoltre, la politica italiana in materia di pesca sarà diretta a conferire maggiore protezione nel lungo termine agli *stock* e all'ecosistema marino e a rilanciare le iniziative per lo sviluppo dell'acquacoltura sostenibile. Ciò servirà a favorire la creazione di nuovi posti di lavoro, anche alla luce degli effetti derivati dalla normativa in vigore sulla condizione biologica delle risorse e sulle imprese che operano nel settore.

La partecipazione dell'Italia all'Unione europea – Relazione programmatica 2013

5. COESIONE ECONOMICA SOCIALE E TERRITORIALE

5.1 Quadro finanziario pluriennale 2014-2020 e pacchetto legislativo sulla coesione

Nel 2013 dovrebbe concludersi l'attività negoziale volta sia a quantificare l'entità delle risorse da assegnare alla Politica di coesione, sulla base della proposta di QFP presentata dalla Commissione il 30 giugno 2011 (precisata con l'aggiustamento tecnico del 6 luglio 2012 – COM (2012) 388 *final*), sia a definire i testi regolamentari che disciplineranno l'utilizzo dei fondi europei, sulla base delle proposte legislative presentate dalla Commissione il 6 ottobre 2011. Il negoziato sul QFP ha subito una forte accelerazione nel secondo semestre del 2012. Si è tenuto nei giorni 22 e 23 novembre scorsi un Consiglio europeo straordinario, nel quale tuttavia non è stato raggiunto l'accordo sulla proposta negoziale presentata dal Presidente Van Rompuy, che prevede un tetto di spesa di 972 miliardi, pari al 1,01% del PIL-UE, più 38 miliardi fuori bilancio, per un totale di 1.010 miliardi, a fronte della iniziale proposta della Commissione che prevedeva un tetto di spesa di 1.033 miliardi per il settennio, più 58 miliardi fuori bilancio, per un totale di 1091 miliardi, pari al 1,14% del PIL-UE, con un taglio quindi di 60 miliardi circa operato su tutte le rubriche di spesa, compresa la coesione. Molti paesi contribuenti netti hanno chiesto ulteriori tagli di spesa (in particolare Regno Unito, Svezia, Paesi Bassi, Germania). Il Consiglio europeo discuterà nuovamente il QFP nei primi mesi del 2013.

L'Italia, insieme alla Francia, non ha chiesto la riduzione del bilancio, ritenendo che la proposta della Commissione sia ragionevole e accettabile. Per quanto riguarda la coesione, l'Italia ha richiesto di operare una redistribuzione interna dei fondi per la rubrica 1b (coesione) che rafforzi la concentrazione delle risorse sulle regioni in ritardo di sviluppo, in particolare tenendo conto del peso maggiore che è opportuno attribuire alla disoccupazione nel meccanismo di calcolo delle risorse per le regioni meno sviluppate. L'Italia ha inoltre presentato specifiche proposte di emendamento al testo negoziale (c.d. "*negotiating box*") riguardante il meccanismo di applicazione del principio di condizionalità macroeconomica, ritenendo che, per assicurare rigore e qualità della spesa, l'UE debba dotarsi di un meccanismo concretamente attuabile, equo e tale da non mettere a rischio la certezza degli investimenti.

Il negoziato sui testi dei regolamenti si svolge, a seguito delle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona, secondo un processo decisionale del Consiglio dell'Unione europea a maggioranza qualificata e nell'ambito di una procedura di co-decisione che vede per la prima volta il Parlamento europeo come co-legislatore. In sede di Consiglio, il negoziato si è svolto affrontando di volta in volta specifici temi (blocchi negoziali) sui quali gli Stati membri hanno raggiunto, in seno al Consiglio Affari Generali competente per materia, accordi generali parziali sui testi di compromesso predisposti dalla Presidenza di turno. E' stato analizzato in questo modo tutto il pacchetto legislativo proposto dalla Commissione ed è stato avviato informalmente il Trilogo, cioè il confronto tra le tre istituzioni (Consiglio, Commissione, Parlamento europeo) che deve condurre alla definizione dei testi di compromesso finale e alla adozione dei testi regolamentari, auspicabilmente entro la prima metà del 2013.