

PREMESSA

PAGINA BIANCA

Premessa

L'Unione europea e l'Italia

L'attuazione del Trattato di Lisbona ha rappresentato l'obiettivo principale dell'agenda istituzionale europea del 2010. Tuttavia, l'anno appena trascorso si è caratterizzato anche, e soprattutto, per l'avvio di una nuova *governance* economica dell'Unione.

Di fronte alla crescente globalizzazione dell'economia, la Commissione, traendo le giuste lezioni dalla crisi finanziaria mondiale, le cui ultime conseguenze sui debiti sovrani di alcuni paesi europei erano arrivate nella primavera del 2010 a minacciare la stabilità stessa dell'euro, ha proposto di rafforzare la *governance*. L'obiettivo della Commissione è di migliorare il funzionamento del Patto di Stabilità e Crescita e di estendere la sorveglianza dagli squilibri di bilancio a quelli macroeconomici. La Commissione ha proposto, inoltre, di armonizzare la programmazione di bilancio e la politica nazionale, prevedendo un "semestre europeo" dedicato al coordinamento delle politiche economiche, che permetterebbe agli Stati membri, nella preparazione dei bilanci e dei Programmi Nazionali di Riforma, di approfittare dei vantaggi derivanti da un coordinamento a livello europeo. La Commissione ha proposto, inoltre, la creazione di un meccanismo permanente per la risoluzione delle crisi finanziarie.

Per quanto riguarda l'Italia, il Governo si è costantemente impegnato su tutte le linee di attività svolgendo sia azioni utili ad agevolare la rapida attuazione del Trattato, sia interventi mirati a conseguire un più elevato grado di coordinamento delle politiche economiche. In particolare, su quest'ultimo fronte, il Governo ha proceduto ad adeguare rapidamente le regole vigenti in tema di programmazione economico-finanziaria alle nuove regole europee.

La struttura e i contenuti generali

In questo quadro, si colloca la presente Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per l'anno 2010. Essa è la prima trasmessa ai sensi dell'art. 15 della legge 4 febbraio 2005, n. 11, quale modificato dalla legge 4 giugno 2010 n. 96 (Legge comunitaria 2009).

Tale modifica ha inteso infatti innovare rispetto al passato, separando nettamente, nell'informativa annuale che il Governo è tenuto a dare al Parlamento sulla partecipazione italiana al processo d'integrazione europea, gli orientamenti e le priorità che il Governo intende perseguire in tale sede nell'anno successivo, dai risultati conseguiti nell'anno precedente.

A questo fine il nuovo art. 15 della legge n. 11 del 2005 prevede che la precedente, unica Relazione annuale sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea sia d'ora in poi sdoppiata in due diverse Relazioni, l'una, programmatica, destinata ad illustrare gli intendimenti del Governo relativamente agli sviluppi, attesi per l'anno successivo, dei profili generali di funzionamento dell'Unione europea e delle sue politiche; l'altra, consuntiva, diretta a fornire un quadro completo e al tempo stesso sintetico del contributo dato e delle posizioni sostenute dal nostro Paese in sede europea nel corso dell'anno precedente.

In sintonia con la riforma, la presente Relazione è strutturata in quattro parti.

La prima parte tratta degli sviluppi del processo di integrazione europea: nel primo capitolo si affrontano i temi istituzionali; nel secondo le questioni di politica estera, sicurezza comune e relazioni esterne; nel terzo capitolo la cooperazione nei settori della giustizia e affari interni; infine, nel quarto si espongono le linee generali delle politiche dell'Unione.

La seconda parte dà conto della partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione analizzando in tre distinti capitoli i profili generali di tale partecipazione sia nella fase preparatoria e negoziale degli atti legislativi (ascendente) che in quella di attuazione della normativa (discendente); inoltre, nella medesima parte, si trattano i temi della formazione all'Europa delle pubbliche amministrazioni e le strategie di comunicazione.

La terza parte della Relazione riguarda la partecipazione dell'Italia alle principali politiche settoriali

La quarta parte illustra le politiche di coesione e l'andamento dei flussi finanziari dall'Unione verso l'Italia e la loro utilizzazione; anche in questo caso, vi è un capitolo dedicato ai risultati conseguiti nell'ambito dell'attività svolta.

Infine, l'Appendice contiene numerosi allegati che, secondo quanto previsto dalla legge 11/2005 modificata, riportano una serie di informazioni precise.

Oltre ad alcuni dati tecnici di dettaglio, gli allegati riguardano, in particolare: l'elenco dei Consigli europei e dei Consigli dell'Unione europea tenutisi nel 2010, con l'indicazione delle rispettive date, dei partecipanti per l'Italia e dei temi trattati; l'elenco dei principali atti legislativi dell'Unione in corso di elaborazione nel 2010 e non definiti entro l'anno medesimo; l'elenco dei provvedimenti attuativi di norme europee e l'elenco ed i motivi delle impugnazioni deliberate dal Consiglio dei Ministri di decisioni adottate dal Consiglio o dalla Commissione dell'Unione europea nei confronti dell'Italia; l'elenco delle direttive attuate nel 2010 (sia con decreto legislativo che con atto amministrativo), l'elenco delle direttive da recepire contenute nella legge comunitaria 2009 e nel disegno di legge comunitaria 2010 e l'elenco delle direttive recepite dalle Regioni nel 2010.

PARTE PRIMA

SVILUPPI DEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA NEL 2010

Per quanto riguarda le questioni istituzionali, l'attuazione del Trattato di Lisbona ha rappresentato l'obiettivo principale dell'agenda istituzionale europea del 2010. Nominati a fine 2009, si sono insediati ad inizio anno il Presidente del Consiglio europeo e l'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza. In materia di attuazione delle più significative previsioni del Trattato di Lisbona sono da ricordare: l'avvio del negoziato per l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo; l'approvazione da parte del Parlamento europeo del progetto di regolamento relativo alla cosiddetta nuova "comitologia" (art. 291 TFUE); l'approvazione definitiva da parte del Parlamento europeo del regolamento istitutivo dell'Iniziativa Legislativa Europea (15 dicembre u.s.), novità recata dal Trattato di Lisbona, che garantirà l'auspicata, più ampia partecipazione dei cittadini alla gestione dell'Unione.

In tema di politica estera e di sicurezza comune (PESC), nel corso del 2010 l'Unione europea ha contribuito attivamente agli sforzi della comunità internazionale per mantenere alta la pressione politica sul regime di Teheran a seguito della prosecuzione, da parte di quest'ultimo, delle attività collegate allo sviluppo del settore nucleare. Si è in

particolare lavorato per la definizione di misure restrittive dell'Unione a carico dell'Iran, pur continuando a sostenere l'approccio del "doppio binario" volto a mantenere aperto un canale di dialogo con Teheran. Grande attenzione è stata poi dedicata a diverse crisi africane. L'Unione europea ha mantenuto elevato il livello di attenzione nei confronti della Somalia e del Corno d'Africa, contribuendo, anche grazie al rinnovato attivismo italiano, ad un accresciuto impegno internazionale a sostegno delle istituzioni federali somale. L'Unione europea, sia autonomamente, che nel quadro di iniziative basate su una decisione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, ha continuato ad avvalersi di strumenti sanzionatori (restrizioni commerciali, limitazione di visti, divieto di accesso per alcuni individui, etc.) nei confronti di quei regimi ritenuti responsabili di violazioni particolarmente gravi del diritto internazionale o di mancato rispetto dei diritti umani e politici (ad esempio Guinea Conakry, Belarus e da ultimo Costa d'Avorio).

Per quel che riguarda la partecipazione dell'Italia alle operazioni PESD (politica europea di sicurezza e difesa), questa è stata impegnata in numerose missioni, fornendo il proprio contributo in termini di risorse di personale e mezzi. L'Italia ha svolto un ruolo determinante nella costituzione e nella gestione del nuovo Direttorato per la pianificazione e gestione delle crisi (*Crisis Management and Planning Directorate* – CMPD).

Per quanto concerne le relazioni esterne, la politica commerciale e la cooperazione allo sviluppo, nel corso del 2010 l'Italia ha continuato a sostenere con vigore e fermezza la strategia di allargamento e le aspirazioni europee di Turchia, Croazia, Islanda e Balcani Occidentali, ribadendo la necessità di garantire la credibilità dell'intero processo e di offrire una chiara prospettiva di adesione a tutti i Paesi candidati e potenziali candidati, a patto che rispettino le condizioni a tal fine previste.

In relazione alla cooperazione in tema di giustizia e affari interni, il 2010 è stato caratterizzato dall'avvio del nuovo programma pluriennale dell'Unione europea nei settori della giustizia, libertà e sicurezza per il periodo 2010-2014 (c.d. "Programma di Stoccolma"), approvato dal Consiglio europeo del 10-11 dicembre 2009. La Commissione ha presentato ad aprile un Piano d'Azione al fine di rendere operativo il Programma di Stoccolma.

Sul fronte del contrasto all'immigrazione irregolare, l'Italia ha sostenuto l'adozione, da parte del Consiglio GAI, nel mese di febbraio, delle cosiddette "29 misure volte a rafforzare la protezione delle frontiere esterne e a combattere l'immigrazione irregolare". E' proseguito, altresì, il nostro impegno per dare attuazione alla strategia declinata nel Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo, approvato dal Consiglio europeo il 16 ottobre 2008. In tale ambito, in occasione del Consiglio GAI di giugno, è stato adottato un testo di Conclusioni basato su un rapporto della Commissione relativo ai seguiti del citato Patto. L'Italia ha mantenuto un costante impegno al fine di portare in primo piano, in sede europea, la necessità di una solida politica comune relativamente alle problematiche affrontate dai Paesi di "frontiera esterna". In tale quadro, il Governo ha ribadito la necessità di continuare a prestare specifica attenzione al quadrante mediterraneo, nella convinzione che tale settore rimanga cruciale al fine di una gestione integrata delle dinamiche migratorie.

Per quanto riguarda il quadro generale delle politiche dell'Unione, in primo luogo il Consiglio europeo del 17 giugno 2010 ha approvato la Strategia "Europa 2020" per la crescita e l'occupazione, strumento principe per il rilancio della competitività europea. Essa si prefigge una crescita "intelligente, verde e inclusiva" dell'Unione, attraverso il

conseguimento di risultati quantificabili in materia di occupazione, energia e ambiente, ricerca ed innovazione, esclusione sociale e povertà, istruzione ¹.

Il Consiglio europeo ha ribadito che tutte le politiche e le risorse dell'Unione saranno orientate a favorire il raggiungimento degli obiettivi della Strategia. In tale contesto, vanno inserite le sette "Iniziative-faro" di ampio respiro, a competenza mista UE-Stati membri, che la Commissione si è impegnata a presentare entro l'anno ².

Dopo l'approvazione, la Strategia "Europa 2020" è entrata nella fase di attuazione e il primo passo è stato quello dell'assunzione da parte degli Stati membri di impegni per quanto riguarda, da una parte, gli obiettivi che ciascuno di essi si prefigge a livello nazionale nei cinque macro-settori e, dall'altra, le riforme strutturali che si intendono adottare per l'eliminazione dei "colli di bottiglia" che ostacolano la crescita. I singoli Stati membri adotteranno a tal fine Piani Nazionali di Riforma (PNR). L'Italia ha adottato nel novembre del 2010 il proprio Piano Nazionale di Riforma, la cui versione finale è stata deliberata dal Consiglio dei Ministri del 13 aprile, insieme al Programma di stabilità, all'interno del Documento di economia e finanza, nel quadro del ciclo di programmazione del "Semestre europeo" e delle connesse modifiche apportate dalla legge 39/2011 alla legge 196/2009 in tema di programmazione economico-finanziaria.

In secondo luogo, nel più ampio contesto della Strategia "Europa 2020", il completamento e l'approfondimento del mercato interno costituiscono un aspetto di cruciale rilevanza economica per assicurare una dinamica di crescita all'intero continente. Nel 2010 si sono susseguite, al riguardo, due iniziative chiave. Su incarico del Presidente Barroso, il professor Mario Monti, ex commissario responsabile per il mercato interno (1995-1999) e per la concorrenza (1999-2004), ha delineato alcune opzioni e raccomandazioni per rilanciare il mercato interno (c.d. Rapporto Monti del maggio 2010). Su questa base, il 27 ottobre, la Commissione europea ha adottato la Comunicazione "Verso un atto per il mercato unico - Per un'economia sociale di mercato altamente competitiva", contenente un elenco provvisorio di 50 azioni in cui si dovrà sostanzialmente, in linea con il percorso tracciato dal Rapporto Monti e a seguito di una consultazione con Stati membri e Parlamenti nazionali, il futuro Atto per il Mercato Unico.

In terzo luogo, per far fronte alla crisi economico-finanziaria, l'Unione europea ha lavorato per dotarsi di nuovi strumenti che sono il naturale completamento della moneta unica e che modificheranno dunque l'architettura economico-finanziaria dell'Unione.

Il primo è il Meccanismo permanente di gestione delle crisi (*European Stability Mechanism*, ESM) che succederà a quello temporaneo varato in risposta alla crisi greca della primavera del 2010.

Il secondo strumento riguarda la supervisione sui mercati finanziari, ovvero la riforma del sistema di vigilanza europeo (che fa propri sostanzialmente i risultati della Relazione De Larosière del 2009). Grazie all'accordo raggiunto tra Parlamento e Consiglio, il Comitato Europeo per i Rischi Sistemici e le tre nuove Autorità di vigilanza microprudenziale europee (*European Banking Authority*, *European Securities and Market Authority* e

¹ Aumento del tasso di occupazione al 75%, aumento della percentuale di investimenti in R&S al 3% del PIL europeo, attuazione del pacchetto energia-clima (c.d. '20-20-20'), riduzione al 10% del tasso di abbandono scolastico e aumento al 40% della percentuale di popolazione con laurea o titolo equivalente, riduzione di 20 milioni delle persone a rischio povertà ed esclusione.

² Le sette iniziative-faro sono: "Agenda digitale"; "Gioventù in movimento"; "L'Unione dell'innovazione"; "Una politica industriale per l'era della globalizzazione"; "Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro"; "Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse"; "Piattaforma europea contro la povertà".

European Insurance and Occupational Pensions Authority) sono divenute operative dal 1° gennaio 2011.

Ulteriore tassello della nuova architettura economico-finanziaria europea è poi il rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche. Il Consiglio ECOFIN del settembre 2010 ha approvato le modifiche del Codice di condotta sull'attuazione del Patto di Stabilità e Crescita, necessarie per l'adeguamento alle nuove procedure del c.d. "Semestre Europeo" e la Commissione ha presentato lo scorso 29 settembre sei proposte legislative volte a rafforzare la *governance* economica europea.

La nuova architettura istituzionale si configura sostanzialmente attraverso una valutazione "sincronizzata" sulle politiche fiscali (Programmi di Convergenza e Programmi di Stabilità) e sulle politiche economiche degli Stati membri (Programmi Nazionali di Riforma) da parte delle istanze dell'Unione. Tale valutazione viene pertanto anticipata e si completa entro il primo semestre di ogni anno, in modo tale da precedere la presentazione nei Parlamenti nazionali dei provvedimenti di bilancio. Il nuovo ciclo ha avuto inizio il 12 gennaio 2011 con la presentazione da parte della Commissione dell'"Annual Growth Survey".

Inoltre, per quanto riguarda l'applicazione del Patto di Stabilità e Crescita, che resta il pilastro delle politiche di bilancio dell'Unione, il Consiglio ECOFIN si è concentrato sulla situazione riguardante il disavanzo e il debito in Grecia, adottando un parere sull'aggiornamento del Programma di Stabilità greco, raccomandazioni per il risanamento del disavanzo eccessivo entro il 2012 attraverso l'indicazione di una serie di misure di consolidamento e un calendario specifico di attuazione delle stesse e una raccomandazione finalizzata all'adeguamento delle politiche economiche della Grecia agli indirizzi di massima delle politiche dell'Unione. Il Consiglio ha approvato le Opinioni sugli aggiornamenti dei Programmi di stabilità e convergenza dei paesi dell'Unione europea. Infine, il Consiglio ha effettuato una valutazione dei progressi compiuti dall'Estonia per quanto riguarda il rispetto dei criteri di convergenza dell'Unione economica e monetaria, al fine di autorizzare tale paese ad adottare l'euro come moneta a decorrere dal 1° gennaio 2011.

In questo contesto, l'attività svolta dall'Italia nell'ambito del Comitato di Politica Economica dell'Unione europea (CPE) e dei suoi gruppi di lavoro, si è rivelata particolarmente efficace nel corso del 2010, anno in cui si è rafforzato il nostro ruolo di *leadership*, sia per il significativo lavoro di supporto informativo e analitico, sia per la presidenza del Comitato, ad essa assegnata nel gennaio 2010.

Infine, per quanto attiene il bilancio dell'Unione europea, la Commissione ha presentato lo scorso 19 ottobre una Comunicazione sul riesame del Bilancio dell'Unione europea, sulla cui base intende presentare - entro il 1° luglio 2011 - una proposta di regolamento sul quadro finanziario post-2013 e una proposta di decisione sul nuovo sistema di risorse proprie; in merito alla politica di coesione, lo scorso 9 novembre 2010, la Commissione europea ha adottato il V° Rapporto sulla Coesione economica, sociale e territoriale.

PARTE II

PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA AL PROCESSO NORMATIVO DELL'UNIONE NEL 2010

Ai fini della partecipazione dell'Italia al processo decisionale dell'Unione europea resta centrale il ruolo del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE) che ha la funzione di assicurare il coordinamento e la definizione della posizione italiana per i *dossier* a carattere orizzontale.

Il Comitato tecnico permanente del CIACE ha continuato a svolgere nel 2010 un'intensa attività di impulso e coordinamento. Le attività istituzionali sono state sviluppate secondo parametri di efficienza ed efficacia grazie al costante supporto dell'Ufficio di Segreteria del CIACE e hanno permesso di rafforzare ulteriormente l'interazione tra le Amministrazioni centrali, le Regioni e gli enti locali, di rendere più approfondito e sistematico il raccordo con il Parlamento nazionale e di articolare ulteriormente il dialogo con le parti sociali, comprese le componenti del mondo produttivo.

Da un punto di vista operativo, tale azione di coordinamento si è articolata attraverso l'organizzazione di riunioni e teleconferenze, la redazione di documenti di posizione, la partecipazione diretta nelle sedi negoziali europee, la preparazione di incontri bilaterali a Roma, nelle altre capitali europee e a Bruxelles con funzionari degli altri Stati membri e della Commissione europea.

L'attività è stata caratterizzata dal consueto "approccio selettivo", tenuto anche conto delle esigue risorse disponibili, che ha portato, anche per il 2010, a concentrarsi su un numero di dossier specifici, di particolare importanza strategica e caratterizzati comunque da un elevato livello di trasversalità.

Nel corso del 2010, è stato rafforzato da parte del Governo il canale di comunicazione e collaborazione con il Parlamento finalizzato a dare attuazione alle disposizioni del Trattato di Lisbona che prevedono il potenziamento del ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo normativo dell'Unione europea, nonché a quanto previsto dalla legge 11/2005 e dall'Accordo interistituzionale sottoscritto il 28 gennaio 2008 dal Ministro per le politiche europee con i Presidenti delle due Camere.

Nel mese di luglio del 2010, alcune modifiche apportate dalla legge 96/2010 ("Legge comunitaria 2009") alla legge 11/2005, hanno poi introdotto importanti novità nel sistema dei rapporti tra il Governo e il Parlamento. Le suddette disposizioni hanno imposto una serie di nuovi, rilevanti adempimenti, in termini di contenuto e di *governance*, non soltanto in capo al Dipartimento per le Politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ma anche a carico di tutte le Amministrazioni.

Nel corso dell'anno 2010, le Regioni sono state associate ai lavori del Comitato tecnico permanente, sia attraverso la convocazione di riunioni in formato integrato dai rappresentanti regionali, sia attraverso la partecipazione di una rappresentanza delle Regioni alle riunioni ordinarie. Ciò ha permesso il loro coinvolgimento attivo sui dossier di particolare interesse regionale e di fornire loro una costante informazione sui lavori degli altri tavoli di coordinamento. In particolare, le Regioni hanno svolto un ruolo particolarmente attivo sul dossier OGM e sulla preparazione del contributo italiano nell'ambito della Strategia "UE 2020".

Con riferimento alla fase discendente, nel corso del 2010, il processo di recepimento del diritto dell'Unione europea ha imposto al Governo un'azione che si è svolta contemporaneamente su tre direttrici: l'esercizio delle deleghe residue contenute nella legge comunitaria 2008 e quelle contenute nella legge comunitaria 2009 (legge 4 giugno 2010, n. 96) e la predisposizione del disegno di legge comunitaria 2010.

Per quanto riguarda le leggi comunitarie 2008 e 2009, nel corso del 2010 sono state recepite, con altrettanti decreti legislativi, 20 direttive contenute nella prima e 12 direttive contenute nella seconda. Quanto invece al disegno di legge per il 2010, sottoposto all'approvazione definitiva del Consiglio dei Ministri il 22 luglio 2010, a seguito dell'acquisizione del parere della Conferenza Stato-regioni in sessione comunitaria l'8 luglio 2010, è stato presentato al Parlamento ed ha iniziato la consueta navetta al Senato. Il disegno di legge (A.S. 2322) è stato approvato in prima lettura al Senato il 2 febbraio 2011 e trasmesso alla Camera il 4 febbraio 2011 (A.C. 4059).