

## Premessa

### L'Unione europea e l'Italia

L'agenda europea del 2012 ha continuato ad essere dominata dai temi economici e finanziari, con l'obiettivo di mantenere la stabilità dell'area euro e rendere pienamente operative le misure di *governance* economica concordate a tal fine.

Gli sforzi compiuti hanno consentito di mitigare gli impatti di una crisi globale del sistema finanziario e di promuovere sia a livello europeo che nazionale, unitamente alle misure di consolidamento dei conti pubblici, una costante azione per favorire la crescita, la competitività e l'occupazione.

Sul piano interno il principale elemento di novità è costituito dal completamento dell'iter di riforma della legge 4 febbraio 2005, n. 11 con l'approvazione della legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea".

#### **La struttura e i contenuti generali**

In tale quadro, il Governo presenta la Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per l'anno 2012, a norma dell'articolo 13, comma 2, legge 24 dicembre 2012, n. 234.

La Relazione è strutturata in quattro parti.

La prima parte tratta degli sviluppi del processo di integrazione europea: nel primo capitolo è delineato il quadro generale; nel secondo le questioni di politica estera e di sicurezza comune e le relazioni esterne; nel terzo capitolo la cooperazione nei settori della giustizia e affari interni.

Nella seconda parte della Relazione si illustra la partecipazione dell'Italia alla realizzazione delle principali politiche settoriali.

La partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione è analizzata nei tre capitoli della terza parte, ove si dà conto dei profili generali di tale partecipazione nella fase preparatoria e negoziale degli atti legislativi (ascendente) e in quella di attuazione della normativa (discendente). Si trattano inoltre i temi della formazione e comunicazione in materia europea.

La quarta parte descrive le politiche di coesione, l'andamento dei flussi finanziari dall'Unione verso l'Italia e la loro utilizzazione, nonché i risultati conseguiti nell'ambito dell'attività svolta.

Gli allegati in Appendice riportano una serie di informazioni di dettaglio secondo quanto previsto dalla legge n. 234 del 2012.

#### **PARTE PRIMA**

#### **SVILUPPI DEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA NEL 2012**

Il quadro generale delinea i temi principali che l'Unione Europea è stata chiamata ad affrontare nel 2012: il governo dell'economia, il proseguimento dei negoziati per il Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020, l'allargamento.

I primi mesi del 2012 sono stati caratterizzati da un intenso negoziato intergovernativo che ha portato alla definizione del **Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria** (c.d. *Fiscal compact* o Patto di bilancio), firmato in occasione del Consiglio europeo di primavera da 25 Stati membri (non hanno firmato il Regno Unito e la Repubblica ceca).

L'accordo prevede il rafforzamento del coordinamento delle politiche di convergenza e l'impegno degli Stati a introdurre, a livello costituzionale o equivalente, della regola del bilancio in pareggio, con la previsione di meccanismi correttivi, sia per quanto riguarda i casi di deficit eccessivo che per quanto riguarda i casi di debito eccessivo. A seguito del processo di ratifica (il Parlamento italiano ha approvato il Trattato nel luglio 2012) il *Fiscal compact* è entrato in vigore il 1° gennaio 2013.

Il **Consiglio europeo del 28-29 giugno 2012** ha quindi segnato una tappa fondamentale per il rilancio dell'Unione: ha dato impulso alla crescita economica in Europa (ribadendo che l'uscita dalla crisi dipende da un mix di misure di stabilizzazione e di investimento a breve termine e di riforme strutturali a livello sia nazionale che europeo) ed avviato il dibattito sul rafforzamento dell'architettura istituzionale dell'Unione.

Per quanto riguarda la crescita - su deciso e sostanziale impulso del Governo italiano - l'impegno politico del Consiglio europeo si è tradotto nel **"Patto per la crescita e l'occupazione"** (*Compact for growth and jobs*), che articola in modo organico le misure di rilancio dell'economia a livello nazionale ed europeo, da affiancare alla disciplina di bilancio. L'obiettivo è, nel quadro della Strategia UE2020, stimolare una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e, soprattutto, creare posti di lavoro.

Per quanto riguarda il **rafforzamento dell'architettura istituzionale** dell'Unione il Consiglio europeo ha dato mandato al Presidente Van Rompuy, insieme con il Presidente della Commissione, il Presidente dell'Eurogruppo e il Presidente della BCE "a elaborare una tabella di marcia specifica e circoscritta nel tempo per la realizzazione di un'autentica Unione economica e monetaria".

Il dibattito sul rafforzamento dell'architettura istituzionale dell'Unione, è stato quindi articolato sui quattro assi portanti indicati dai 4 presidenti: definizione di un quadro integrato nel settore finanziario – c.d. Unione bancaria; nuova cornice comune in materia fiscale e di bilancio; integrazione delle politiche economiche; legittimità e controllo democratico del processo decisionale.

Da parte italiana si è espresso il pieno sostegno a favore di un credibile e ambizioso processo di riforma dell'Unione economica e monetaria, insistendo sull'esigenza di agire nel rigoroso rispetto del quadro giuridico dell'Unione (assicurando il pieno coinvolgimento del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali) e di assicurare che il rafforzamento della disciplina e delle regole volte ad assicurare la stabilità si accompagni a meccanismi capaci di promuovere la prosperità e la crescita equilibrata in tutti i paesi dell'Unione, e che assicurino un'equa condivisione dei benefici e dei rischi della moneta unica.

Il primo dei quattro assi – la c.d. **unione bancaria** - è quello che ha compiuto progressi sostanziali più rilevanti. Il Consiglio ECOFIN di dicembre 2012 ha infatti raggiunto l'intesa per la creazione di un Meccanismo unico di vigilanza bancaria, in virtù del quale alla Banca centrale europea è affidato il compito di garantire la supervisione diretta delle banche della zona euro, in stretta cooperazione con le autorità nazionali di vigilanza, seppure in modo differenziato in base alla dimensione patrimoniale dei singoli istituti. Nel 2013 saranno definite le modalità attuative di dettaglio.

Il **Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2014-2020** è stato al centro dell'agenda

europea per tutto il 2012. Il pacchetto comprende anche una pluralità di proposte legislative settoriali, oggetto nel 2012 di esame tecnico da parte del Parlamento europeo e del Consiglio. Tali proposte riguardano sia il lato della spesa, che quello delle entrate.

La posizione italiana al tavolo negoziale è stata caratterizzata dalla necessità di migliorare il saldo netto nazionale, e da un approccio globale, ispirato dai principi dell'uso efficiente delle risorse (in particolare per sostenere la crescita economica), della solidarietà e dell'equità. Tali criteri implicano il riconoscimento del fatto che vi sono "beni pubblici europei" che possono essere protetti unicamente, o in maniera più efficiente, al livello dell'Unione europea.

Dopo dieci mesi di serrato negoziato, in occasione del Consiglio europeo di novembre 2012, il Presidente Van Rompuy ha presentato ai capi di Stato e di governo una proposta con l'obiettivo di conseguire l'accordo unanime sul QFP. Tale proposta non è stata ritenuta sufficientemente matura dagli Stati (l'accordo politico è stato raggiunto al Consiglio europeo dell'8 febbraio 2013).

Nell'ambito della **dimensione esterna dell'unione** e in particolare della **politica estera e di sicurezza comune** (PESC) l'azione italiana ha continuato a caratterizzarsi per un convinto sostegno all'obiettivo di rafforzare il ruolo dell'Unione europea sulla scena internazionale, che consenta a quest'ultima di parlare con una sola voce su tutte le principali questioni dell'agenda globale, secondo il dettato del Trattato di Lisbona. Va ricordata, a tal proposito, l'adozione della Risoluzione ONU sullo status rafforzato dell'Unione europea in seno all'Assemblea generale delle Nazioni Unite, un risultato per il quale il paese si è battuto in prima linea conducendo un'intensa ed estesa azione diplomatica.

La politica di **allargamento** costituisce lo strumento chiave per la stabilità politica e per la democratizzazione alle frontiere dell'Unione europea. La nostra azione è stata volta a garantire sia un adeguato riconoscimento dei progressi registrati dai Paesi candidati e potenziali tali, che un costante incoraggiamento a superare le criticità perduranti.

In particolare, il Governo italiano si è adoperato a favore dell'avanzamento del cammino europeo sia della Serbia che del Kosovo e si è inoltre continuato a sostenere il percorso europeo del Montenegro.

In materia di relazioni esterne, l'Italia ha enfatizzato in particolare, nel quadro della **Politica europea di Vicinato** (PEV), la necessità di fornire risposte adeguate alle istanze espresse dai partner mediterranei in termini di sostegno politico ed economico alla non facile evoluzione democratica in corso nella regione.

L'impegno italiano per portare a compimento partenariati privilegiati con i partner mediterranei è stato coronato dalla definizione dei nuovi piani d'azione con Marocco e Tunisia. L'Italia ha nondimeno continuato a monitorare con attenzione gli sviluppi in Egitto e Libia.

L'Italia ha sostenuto con convinzione l'impegno dell'Alto Rappresentante Ashton volto a rafforzare le relazioni con i Paesi terzi in **materia commerciale** (in particolare con partner strategici dell'UE), quale strumento per promuovere la crescita e l'occupazione in Europa, in particolare nell'attuale contingenza storico-economica.

Un'interazione efficace con i principali attori della scena internazionale è infatti funzionale al superamento della percezione dell'Unione europea come mero blocco economico e al rafforzamento dell'identità della stessa come soggetto politico internazionale nonché alla complessiva crescita dell'influenza europea nei dossier di rilevanza globale.

Alla luce di specifiche caratteristiche del nostro sistema produttivo ed industriale, ed allo

scopo di tutelare le sue tante eccellenze, abbiamo sostenuto con successo la necessità di pervenire ad accordi commerciali equilibrati, mutuamente vantaggiosi e ispirati al principio di reciprocità, che perseguano in maniera incisiva e contestuale sia gli interessi commerciali, sia la tutela del sistema produttivo degli Stati membri.

Il Governo inoltre si è impegnato affinché in sede europea venisse raggiunta una soluzione di compromesso e si adottasse una regolamentazione sull'**etichettatura di origine** di alcuni prodotti provenienti da paesi terzi (c.d. regolamento "*made in*"). In seguito alla decisione della Commissione di ritirare la proposta, l'Italia ha chiesto alla Commissione di valutare possibili soluzioni alternative.

Nel settore della **cooperazione allo sviluppo**, nel corso del 2012 l'Italia si è confermata il terzo contribuente al bilancio UE in materia di sviluppo e il quarto contribuente al Fondo europeo di sviluppo (FES). In un contesto caratterizzato dalla piena operatività del quadro istituzionale definito dal Trattato di Lisbona e del SEAE, l'Italia ha dato un significativo apporto tanto nella fase "ascendente" della definizione di strategie e politiche dell'UE, che nella fase "discendente", relativa alla promozione della partecipazione di attori italiani all'esecuzione di programmi di cooperazione dell'Unione nei Paesi partner.

Tramite le proprie Forze armate, l'Italia fornisce un importante contributo alle operazioni **Politica di sicurezza e difesa comune** (PSDC) dell'UE: nel corso del 2012 è risultata, in media, il quarto Paese contributore, con una partecipazione principalmente incentrata nella lotta alla pirateria. L'Italia ha svolto un ruolo di primo piano nelle missioni a supporto del processo di pace in Medio Oriente e di stabilizzazione di alcuni Paesi del continente africano e dell'area del Mediterraneo "allargato".

Nel corso del 2012 sono proseguiti, in linea con il partenariato fra le due organizzazioni, gli sforzi volti a incentivare la cooperazione UE-NATO e a porre le basi di una fattiva collaborazione che, tra l'altro, eviti inutili duplicazioni.

Nell'ambito del dibattito in corso sul rafforzamento delle capacità di pianificazione e condotta delle operazioni/missioni per la gestione delle crisi, l'Italia ha promosso un approccio alla pianificazione e gestione delle crisi più efficace e maggiormente integrato in senso civile-militare.

Per quanto concerne la **cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni**, si è registrato nel 2012 un considerevole impegno per la definizione del quadro normativo relativo alla giustizia civile, mentre nel campo della cooperazione in materia penale nel corso del 2012 è proseguita l'attività per portare a regime il sistema delle garanzie procedurali a favore di indagati e imputati in procedimenti penali nel territorio dell'Unione.

Nel settore degli affari interni, sul solco dell'azione sviluppata nel 2011, a seguito dei noti avvenimenti nordafricani, l'Italia si è impegnata a dare rilievo alle problematiche connesse all'**immigrazione illegale** e in particolar modo all'**onere sostenuto dagli Stati membri di frontiera esterna**. Tale strategia ha tuttavia incontrato forti resistenze degli Stati membri non direttamente coinvolti nella gestione delle frontiere esterne, soprattutto marittime, dell'Unione europea. Gli stessi problemi sono stati registrati per quanto riguarda il negoziato relativo all'adozione del **Sistema comune europeo d'asilo** che, tuttavia, in un'ottica di compromesso, anche grazie all'impegno e al contributo italiano, è stato avviato, nel corso dell'anno, verso l'auspicabile chiusura.

Sul fronte della libera circolazione, la posizione italiana ha contribuito a evitare soluzioni in grado di penalizzare gli Stati di frontiera esterna nell'ambito del negoziato sulla riforma della **governance di Schengen**, riforma peraltro particolarmente complessa a causa

della delicatezza dei temi per gli Stati membri.

L'Italia ha inoltre partecipato attivamente ai dibattiti e all'approvazione delle iniziative volte a fronteggiare le diverse minacce alla **sicurezza interna** dell'Unione europea. Nello specifico, per quanto concerne la lotta alla criminalità organizzata, il Governo ha ribadito l'esigenza di mantenere alta l'attenzione su tale fenomeno che sempre più può assumere i caratteri della transnazionalità.

## PARTE II

### **PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA ALL'ATTIVITÀ DELL'UNIONE PER LA REALIZZAZIONE DELLE PRINCIPALI POLITICHE NEL 2012**

La compiuta realizzazione del **Mercato unico** continua ad essere una delle chiavi della crescita. Nel corso del 2012 sono proseguiti i lavori relativamente alle azioni dell'Atto per il mercato unico - *Single Market Act I* -, le Presidenze danese e cipriota hanno voluto imprimere un ulteriore impulso politico per completare al più presto l'iter legislativo delle iniziative ancora in discussione, intensificando i contatti con il Parlamento europeo.

La Commissione, su invito del Consiglio Europeo ha quindi adottato la Comunicazione "L'Atto per il mercato unico II - Insieme per una nuova crescita" (*Single Market Act II – Together for new growth*), secondo round di misure per rilanciare il mercato interno.

Per quanto concerne i dossier in materia di **libera circolazione dei servizi**, sono proseguiti i processi di valutazione reciproca e "test di efficienza", con l'obiettivo di analizzare le interazioni tra altri strumenti normativi dell'Unione europea e la direttiva "Servizi" e di evidenziare le difficoltà pratiche che questo può comportare nell'applicazione di tali strumenti.

In prospettiva, per quanto concerne la **libera circolazione dei lavoratori**, è proseguito l'iter di modifica della direttiva in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali.

Per quanto concerne le misure a favore delle **piccole e medie imprese**, è stato oggetto di esame da parte del Parlamento europeo e del Consiglio della proposta di regolamento che istituisce un programma per la competitività delle imprese piccole e le medie (COSME) (2014-2020).

È in corso la **riforma della normativa sugli appalti pubblici** - una delle dodici azioni prioritarie previste dall'Atto per il mercato unico. L'adozione del pacchetto normativo, inizialmente prevista per la fine del 2012, è stata posticipata al 2013.

Inoltre, nell'ambito del processo di revisione, avviato nel 2012 dalla Commissione, delle diverse discipline esistenti per la valutazione della compatibilità degli **aiuti di Stato** con le regole del Trattato (aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione delle imprese in difficoltà; aiuti alla ricerca, sviluppo e innovazione; aiuti agli investimenti; aiuti alle PMI; aiuti alla tutela ambientale, ecc.) il Governo ha perseguito, nell'interlocuzione con le Istituzioni dell'Unione, l'obiettivo di continuare a garantire un elevato livello di protezione della concorrenza, senza d'altra parte ostacolare la ripresa economica e la riconversione del tessuto industriale.

In tema di **proprietà intellettuale** le principali proposte normative riguardano la gestione collettiva dei diritti d'autore e dei diritti connessi e sulla concessione di licenze multiterritoriali per i diritti su opere musicali per l'uso *on line* nel mercato interno e la proposta di direttiva sugli utilizzi consentiti di opere orfane (entrambe rientranti nell'Agenda digitale per l'Europa). L'Italia ha prestato particolare attenzione per evitare di creare potenziale pregiudizio agli interessi nazionali, rendendo possibile la messa a disposizione in rete, senza adeguata tutela, di opere dell'ingegno di autori ed altri titolari

dei diritti italiani, senza vedere adeguatamente riconosciuta la loro natura di opere orfane, con danni non calcolabili al rilevante patrimonio culturale italiano.

Per quanto concerne la creazione del brevetto europeo, Italia e Spagna avevano presentato ricorso alla Corte di Giustizia, sulle modalità di utilizzo della cooperazione rafforzata; Il 12 dicembre 2012 l'Avvocato generale si è espresso nel senso del rigetto del ricorso italo-spagnolo. Con riferimento alla **sede della divisione centrale della Corte unitaria dei brevetti**, il Consiglio europeo del 29 giugno 2012 ha optato per Parigi (divisione centrale di primo grado e sede dell'ufficio del presidente del Tribunale), Londra (una sezione della divisione centrale per le sostanze chimiche e prodotti farmaceutici) e Monaco (una sezione della divisione centrale per l'ingegneria meccanica). La votazione del Parlamento europeo sull'intero pacchetto si è tenuta nella seduta plenaria dell'11 dicembre 2012, consentendo così di rispettare la scadenza di fine 2012.

Nel negoziato per la **riforma della PAC**, il Governo ha perseguito gli obiettivi propri della Strategia Europa 2020, per una crescita sostenibile che passi prioritariamente dalla tutela della qualità delle produzioni agroalimentari, ma che nel contempo assicuri la produttività dell'agricoltura per promuovere la sicurezza alimentare mondiale e la crescita economica,. In tale quadro, esso ha cercato, in sede di Consiglio, un compromesso non penalizzante per il modello agricolo italiano.

In tema di **trasporti** l'attività legislativa dell'Unione ha visto tra i temi di maggiore attenzione quello dei veicoli, soprattutto sotto il profilo di un'armonizzazione legislativa concentrata sulla sicurezza e sulla protezione dell'ambiente. In tema di trasporto ferroviario, si ricorda la fine del negoziato sulla proposta di direttiva della Commissione che ha portato all'istituzione di uno spazio ferroviario europeo unico.

Nell'ambito delle **politiche sociali**, il Governo ha partecipato ai lavori in materia di inclusione sociale, pari opportunità, lavoro, gioventù, salute. In particolare si segnala l'impegno a seguire con attenzione l'attuazione della iniziativa-faro "Una piattaforma europea contro la povertà e l'emarginazione", lanciata dalla Commissione nell'ambito della Strategia Europa 2020.

Nel settore **dell'istruzione** le aree prioritarie di intervento hanno riguardato il rafforzamento del ruolo dell'educazione nella "Strategia Europa 2020" e attività connesse alla partecipazione ai processi di convergenza delle politiche educative e della formazione, oltre che la modernizzazione dell'istruzione superiore. La Commissione europea ha lanciato cinque direttive politiche sulle quali le autorità nazionali e gli istituti di istruzione superiore stanno confrontandosi.

L'Agenda europea della **cultura** ha costituito nel 2012 uno degli ambiti principali di attività del Governo nel settore culturale. Al riguardo, si segnalano i lavori in tema di diversità culturale, accesso alla cultura, promozione delle partnership creative. L'Italia ha anche assicurato la partecipazione ai lavori sul marchio di qualità europeo per il **turismo** organizzati dalla Commissione europea, che si propone di aumentare la sicurezza e la fiducia dei consumatori nei prodotti turistici e di premiare gli sforzi dell'industria per offrire servizi di qualità.

In materia di **sanità**, tra le attività svolte nel 2012, si segnalano in particolare i lavori per la definizione della proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero, nell'ambito della quale si sta discutendo per realizzare un quadro normativo europeo volto a rafforzare la capacità di reazione dell'Unione europea in caso di insorgenza di minacce sanitarie gravi su scala transfrontaliera. Il quadro normativo europeo nel settore dei **dispositivi medici** sta subendo una profonda revisione per mettere in atto azioni legislative che mirino

specificamente a migliorare la sicurezza dei pazienti e creino, nel contempo, un quadro legislativo sostenibile, propizio all'innovazione dei dispositivi medici.

In materia di **tutela dei consumatori**, nel corso del 2012 è proseguito il negoziato sulla proposta di direttiva sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori (direttiva sull'ADR per i consumatori) e sulla proposta di regolamento relativo alla risoluzione delle controversie *on-line* dei consumatori (regolamento sull'ODR per i consumatori). Sempre nel corso del 2012, si segnala l'approvazione della risoluzione per l'Agenda europea del consumatore, futura strategia pluriennale europea nel settore della politica dei consumatori.

Nel corso del 2012, il Governo ha dato un contributo significativo a tutte le iniziative per il sostegno delle attività di **ricerca e sviluppo** promosse in ambito europeo, con particolare attenzione agli accordi negoziali relativi al pacchetto legislativo *Horizon 2020*. Inoltre è stato assicurato il coordinamento nazionale della partecipazione al Settimo programma quadro della ricerca e dello sviluppo tecnologico.

Relativamente alle **politiche ambientali** nel corso del 2012 il Governo ha seguito i lavori per la definizione del 7° Programma di azione ambientale, che secondo le conclusioni del Consiglio europeo, è basato su 3 pilastri: visione al 2050 e definizione di obiettivi al 2020; migliore attuazione, monitoraggio e rafforzamento della politica e della legislazione ambientale; transizione verso un'economia verde. Inoltre, nelle conclusioni sulla "Tabella di marcia per il passaggio a un'economia efficiente sotto il profilo delle risorse" il Consiglio ha riaffermato, in linea con la posizione italiana, la necessità di perseguire le politiche ambientali attraverso un approccio integrato che ricomprenda aspetti ambientali, sociali e economici ed è stata riconosciuta la necessità di definire ulteriormente gli obiettivi individuati, che quindi rimangono esclusivamente indicativi e di indirizzo per azioni future.

Il completamento del **mercato unico dell'energia** si è confermato come una priorità per l'Unione, e a tal fine la Commissione ha presentato, alla fine del 2012, una Comunicazione nella quale, tra l'altro, si sottolinea come questo processo debba avvenire tenendo conto delle specificità delle nuove forme di generazione, per poter consentire il progressivo raggiungimento della parità di trattamento, sotto il profilo della regolazione delle fonti rinnovabili e di quelle tradizionali. Altri dibattiti rilevanti in materia di energia hanno riguardato: l'efficienza energetica, la Strategia Europa 2020, le infrastrutture energetiche transeuropee, le energie rinnovabili (a seguito della Comunicazione presentata dalla Commissione il 6 giugno 2012, è stata avviata una riflessione sugli obiettivi di più lungo periodo per la definizione delle politiche post-2020)

In ambito **fiscale**, con riferimento al dibattito sul Libro bianco "Verso un sistema dell'IVA più semplice, solido e efficiente adattato al mercato unico", l'Italia ha espresso un generale apprezzamento per il programma di azione delineato nel Libro bianco, incentrato su semplificazione, miglioramento dell'efficienza tributaria e recupero del gettito

Con riferimento alla Proposta di direttiva che istituisce un'imposta armonizzata sulle transazioni finanziarie recante modifica della direttiva 2008/7/CE, constatata la mancanza di una posizione unitaria del Consiglio UE, undici Stati membri, tra cui l'Italia, hanno deciso di attivare la cooperazione rafforzata per proseguire i lavori.

Con riferimento alla tutela degli interessi finanziari e alla **lotta contro la frode**, nel 2012 si è discusso di un nuovo modello di organizzazione dell'OLAF e nuove procedure investigative, con l'obiettivo di garantire maggiore indipendenza all'OLAF; più forte funzione investigativa; migliore capacità di governance; maggiore legalità e diritti di difesa.

## PARTE III

**PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA AL PROCESSO NORMATIVO DELL'UNIONE NEL 2012**

Il Comitato tecnico permanente del CIACE ha continuato a svolgere nel 2012 attività di impulso e coordinamento nella definizione della posizione italiana sulle proposte di atti normativi di fonte europea.

A tale fine, il raccordo con il Parlamento nazionale, l'interazione tra le Amministrazioni centrali, le Regioni e gli enti locali, il contatto con le parti sociali, comprese le componenti del mondo produttivo, sono stati posti al centro delle attività dell'Ufficio di Segreteria del CIACE.

L'attività è stata caratterizzata da un "approccio selettivo", tenuto anche conto delle esigue risorse disponibili, che ha portato, anche per il 2012, a concentrarsi su un numero di dossier specifici, di particolare importanza strategica e caratterizzati comunque da un elevato livello di trasversalità, nonché in alcuni casi da una specifica richiesta di assistenza e coordinamento proveniente dalle amministrazioni interessate.

Tra i dossier oggetto di coordinamento interministeriale si segnalano il Quadro finanziario pluriennale 2014-2020, la Strategia Europa 2020, l'attuazione del pacchetto clima-energia, il Piano Strategico Europeo per le tecnologie energetiche (SET Plan) e il Piano solare mediterraneo, il brevetto dell'Unione europea, gli organismi geneticamente modificati (OGM), l'iniziativa dei cittadini (articolo 11, comma 4 del Trattato sull'Unione europea), l'integrazione dei rom.

L'attenzione è stata, altresì, concentrata su una serie di rilevanti adempimenti finalizzati a consentire al Parlamento nazionale, alle Regioni e alle Province autonome, agli Enti locali, nonché alle parti sociali e alle categorie produttive di partecipare alle decisioni relative alla formazione della posizione italiana in merito agli atti europei, mediante una tempestiva informazione sui progetti di atti dell'Unione europea nonché sugli atti preordinati alla formulazione degli stessi.

Con riferimento alla fase discendente, per l'anno 2012 il processo di recepimento del diritto dell'Unione europea ha imposto al Governo un'azione che si è svolta principalmente su quattro direttrici:

- 1) l'esercizio delle deleghe residue contenute nella legge comunitaria 2009 (legge n. 96 del 4 giugno 2010, G.U. del 25 giugno 2010, n. 146);
- 2) l'esercizio delle deleghe contenute nella legge comunitaria 2010 (legge n. 217 del 15 dicembre 2011, G.U. del 2 gennaio 2012, n. 1);
- 3) la prosecuzione dell'iter di approvazione del disegno di legge comunitaria 2011 e la presentazione del disegno di legge comunitaria 2012 alle Camere;
- 4) l'approvazione della citata legge di riforma della legge 4 febbraio 2005, n. 11, recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea" (legge 24 dicembre 2011, n. 234, G.U. del 4 gennaio 2013, n. 3).

Secondo il ventiseiesimo **Scoreboard** del mercato interno - il rapporto periodico predisposto dalla Commissione europea che ha ad oggetto la trasposizione negli ordinamenti degli Stati membri delle norme europee riguardanti il mercato interno - l'Italia ha registrato un deciso miglioramento, con un deficit di trasposizione dello 0,8%. Questo dato rappresenta il miglior risultato mai raggiunto da parte italiana e si colloca al di sotto dell'obiettivo dell'1% fissato dai capi di Stato e di governo europei nel 2007.



Nel settore delle **procedure d'infrazione**, in virtù dell'intensa attività di coordinamento delle Amministrazioni nazionali – centrali e territoriali – svolta dalla Struttura di missione per le procedure d'infrazione operante presso il Dipartimento per le politiche europee, e ad un costante e proficuo dialogo con i servizi della Commissione, è stato possibile conseguire il duplice obiettivo di proseguire nella riduzione del numero complessivo di procedure d'infrazione e di ridurre i casi di apertura di nuove procedure d'infrazione. In termini complessivi, ad inizio 2012 risultavano ufficialmente pendenti nei confronti dell'Italia 136 procedure d'infrazione. Al 31 dicembre 2012, le procedure d'infrazione sono scese a 99, con una riduzione di circa il 27% (37 unità).

E' proseguita con intensità anche nel 2012 l'attività di **formazione** all'Europa delle Pubbliche Amministrazioni e di comunicazione e informazione sulle tematiche europee rivolta ai cittadini, nonché l'attività del SOLVIT. In particolare, Le linee di azione strategica del piano di **comunicazione** del Governo in materia europea hanno riguardato per l'anno 2012 le seguenti aree: Europa 2020: una strategia per una crescita intelligente sostenibile e inclusiva; L'Europa della cittadinanza e dei giovani; Più Europa nella Pubblica Amministrazione

#### PARTE IV

#### **POLITICHE DI COESIONE ECONOMICA E SOCIALE E FLUSSI FINANZIARI DALL'UNIONE EUROPEA ALL'ITALIA**

Anche nel 2012, in un contesto macroeconomico contrassegnato dal perdurare di segnali di instabilità e dalle pressioni sulla finanza pubblica, la politica di coesione ha contribuito alla riduzione degli squilibri territoriali nel Paese attraverso il miglioramento dei sistemi di istruzione e della ricerca, il rafforzamento delle infrastrutture e della qualità dei servizi collettivi.

L'azione di revisione della programmazione, avviata dal Governo a fine 2011 con l'adozione del Piano di Azione Coesione, è proseguita ed è stata rafforzata nel maggio 2012 e nel dicembre 2012 con il varo della seconda e della terza riprogrammazione.

Con la prima fase del Piano di Azione sono stati riprogrammati circa 3,5 miliardi dei Fondi strutturali gestiti dalle regioni su quattro priorità individuate nell'istruzione (e formazione), occupazione, infrastrutture ferroviarie e agenda digitale. L'attuazione di questi interventi è in pieno avanzamento.

La seconda riprogrammazione (2,9 miliardi di euro) è stata invece orientata dalla necessità di intervenire sia su obiettivi di inclusione sociale sia di crescita e competitività, con una particolare attenzione all'aggravarsi della condizione giovanile.

Con la terza e ultima riprogrammazione varata lo scorso dicembre, infine, sono stati mobilitati 5,7 miliardi di euro, finalizzati a misure di contenimento degli effetti del ciclo economico negativo sulle imprese, sul lavoro e sulle persone, garantendo al tempo stesso la salvaguardia degli interventi significativi già presenti nei programmi operativi e introducendo nuove azioni regionali.

PAGINA BIANCA

## PARTE PRIMA

### SVILUPPI DEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA NEL 2012





# Sviluppi del processo di integrazione europea nel 2012

## SEZIONE I

### QUADRO GENERALE E QUESTIONI ISTITUZIONALI

#### 1. IL GOVERNO DELL'ECONOMIA

Nel 2012 il Governo italiano è intervenuto con decisione per mantenere la stabilità dell'area euro e sviluppare un processo di riforme avviate nel 2011. Gli sforzi compiuti hanno consentito di mitigare gli impatti di una crisi globale del sistema finanziario e di promuovere sia a livello europeo che nazionale, unitamente alle misure di consolidamento dei conti pubblici, una costante azione per favorire la crescita, la competitività e l'occupazione.

- **Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria**

Il 9 dicembre 2011, i capi di Stato o di governo della zona euro hanno concordato sulla necessità di stabilire una *governance* rafforzata dell'Unione economica e monetaria volta a promuovere una rigorosa disciplina di bilancio e un coordinamento rafforzato delle politiche economiche nei settori di interesse comune.

I primi mesi del 2012 sono stati, quindi, caratterizzati da un intenso negoziato intergovernativo, al quale il Governo, rappresentato ai suoi massimi vertici, ha contribuito in modo decisivo, impegnandosi anche a garantirne la trasparenza.

La gestione di un dossier particolarmente sensibile è stata così "democratizzata", favorendo l'avvio di un parallelo dibattito pubblico, a livello parlamentare e nei media. Ciò ha reso possibile dare visione e approfondire l'esatta portata di norme che erano già state approvate nei mesi precedenti con il concorso unanime di tutti i 27 Stati membri, inviando un messaggio forte non solo ai mercati e agli operatori finanziari, ma anche alla pubblica opinione sulla decisa intenzione dell'Europa di utilizzare ogni strumento per risanare le finanze pubbliche e fronteggiare la crisi.

Il Governo, nel corso del dibattito, ha sostenuto la necessità di favorire il "metodo comunitario", assicurando l'unitarietà e l'integrità del diritto dell'Unione e del suo quadro istituzionale, in modo da poter rapidamente promuovere la futura integrazione del nuovo Accordo internazionale nel sistema normativo dell'Unione. Inoltre, relativamente alla disciplina delle finanze pubbliche, ha sostenuto l'obiettivo del coordinamento di tutti gli strumenti di *governance*, evitando l'introduzione di ulteriori vincoli, limiti procedurali o sanzioni rispetto a quelli già vigenti, oltre alla necessità di bilanciare le norme di disciplina delle finanze pubbliche con disposizioni finalizzate a promuovere la crescita e le politiche per la competitività, in primo luogo attraverso l'integrazione economica all'interno del mercato unico.

Al termine del negoziato si è giunti all'adozione del "Trattato sulla stabilità, sul

coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria" (c.d. *Fiscal compact* o Patto di bilancio), firmato in occasione del Consiglio europeo di primavera da 25 Stati membri (non hanno firmato il Regno Unito e la Repubblica ceca).

L'accordo si articola su due pilastri:

- l'impegno degli Stati che vi partecipano all'introduzione, a livello costituzionale o equivalente, della regola del bilancio in pareggio, con la previsione di meccanismi correttivi, sia per quanto riguarda i casi di deficit eccessivo che per quanto riguarda i casi di debito eccessivo.
- il rafforzamento del coordinamento delle politiche di convergenza e della *governance* economica.

Tali impegni sono inoltre accompagnati da meccanismi di controllo sul loro rispetto, come risulta dall'attribuzione alla Corte di giustizia dell'Unione europea della competenza a vigilare sulla corretta trasposizione negli ordinamenti nazionali della regola del bilancio in pareggio.

A seguito del processo di ratifica (il Parlamento italiano ha approvato il Trattato nel luglio 2012) il *Fiscal compact* è entrato in vigore il 1° gennaio 2013.

#### • **Patto per la crescita e l'occupazione**

Il Consiglio europeo del 28-29 giugno 2012 ha segnato una tappa fondamentale per il rilancio dell'Unione, con l'obiettivo della crescita economica in Europa, confermando la filosofia di fondo dell'azione condotta dall'UE e dai suoi Stati membri: l'uscita dalla crisi dipende da un mix di misure di stabilizzazione e di investimento a breve termine e di riforme strutturali a livello nazionale e a livello europeo (consolidamento fiscale, raccomandazioni specifiche per Paese e ulteriore integrazione del mercato interno).

Su deciso e sostanziale impulso del Governo italiano tale impegno si è tradotto nel "Patto per la crescita e l'occupazione" (*Compact for growth and jobs*), che articola in modo organico le misure di rilancio dell'economia a livello nazionale ed europeo, da affiancare alla disciplina di bilancio, fortemente rafforzata tra la fine del 2011 (approvazione del c.d. *Six pack*) e il primo semestre del 2012 (conclusione del *Fiscal compact* e avvio del negoziato sul c.d. *Two pack*). L'obiettivo è, nel quadro della Strategia UE2020, stimolare una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e, soprattutto, creare posti di lavoro.

Il Patto conclude idealmente il percorso avviato dal Consiglio europeo del 30 gennaio 2012 con l'identificazione di un'agenda per la crescita e l'occupazione, scandita da misure da attuarsi a livello nazionale ed europeo, con l'indicazione di scadenze precise e strumenti concreti. Nel testo del Patto si ritrovano numerosi elementi qualificanti della lettera dei dodici capi di Stato o di governo, "Un piano per la crescita in Europa", promossa dall'Italia nel febbraio 2012, subito dopo l'adozione del *Fiscal compact* sulla disciplina dei bilanci nazionali.

Nello specifico il "Patto per la crescita e l'occupazione" pone l'enfasi su alcuni elementi chiave, in linea con le misure indicate dalla Commissione nell'Analisi annuale della crescita per il 2012, vale a dire la prosecuzione di un consolidamento fiscale favorevole alla crescita, il ripristino del normale funzionamento del mercato del credito, la realizzazione delle riforme strutturali necessarie ad aumentare la competitività, la lotta alla disoccupazione, la

modernizzazione della pubblica amministrazione.

Tra le azioni a livello europeo figura il rafforzamento del mercato interno, sotto il duplice profilo, legislativo (invito a raggiungere al più presto un accordo sulle proposte in materia di appalti pubblici, firma elettronica e riconoscimento delle qualifiche professionali; presentazione dell'Atto per il mercato unico II) e attuativo (completamento del mercato unico digitale entro il 2015 e del mercato interno dell'energia entro il 2014; politica commerciale attraverso un impulso ai negoziati sugli accordi di libero scambio). Il Patto prevede inoltre alcune misure di finanziamento dell'economia in grado di mobilitare 120 miliardi di euro.

L'Italia ha fornito un contributo determinante ai risultati del Consiglio, attirando l'attenzione sull'urgenza di adottare efficaci misure di breve termine per la stabilizzazione e la crescita, nonché offrendo concrete soluzioni quanto al contenuto delle misure poi decise.

• **"Verso un'autentica Unione economica e monetaria" – UEM**

Nel corso del secondo semestre del 2012 si è tenuto un intenso dibattito sulle modalità di ulteriore rafforzamento dell'architettura istituzionale dell'Unione. Il Consiglio europeo di giugno 2012, in esito a una prima riflessione sull'argomento avviata nella riunione straordinaria di maggio, ha infatti invitato il Presidente Van Rompuy *"a elaborare, in stretta collaborazione con il Presidente della Commissione, il Presidente dell'Eurogruppo e il Presidente della BCE, una tabella di marcia specifica e circoscritta nel tempo per la realizzazione di un'autentica Unione economica e monetaria"*.

I quattro Presidenti (Van Rompuy, Barroso, Draghi e Juncker) hanno, pertanto, presentato al Consiglio proposte articolate sui seguenti quattro assi portanti:

1. definizione di un quadro integrato nel settore finanziario – c.d. Unione bancaria;
2. nuova cornice comune in materia fiscale e di bilancio;
3. integrazione delle politiche economiche;
4. legittimità e controllo democratico del processo decisionale.

Come ulteriore elemento di dibattito la Commissione ha pubblicato a fine novembre la comunicazione "Un piano per un'unione economica e monetaria più approfondita e autentica. Lancio di un dibattito europeo" (*A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European debate*, COM(2012) 777 def.), contenente analisi e proposte circa le principali misure da prendere nel breve, nel medio e nel lungo termine, individuando sia le possibili riforme da introdurre nel quadro vigente dei Trattati, sia quelle che necessiteranno di una modifica dei Trattati stessi.

Alla vigilia del Consiglio europeo del 13-14 dicembre 2012, il Presidente Van Rompuy ha presentato il rapporto conclusivo dei quattro Presidenti "Verso un'autentica Unione economica e monetaria".

Alla luce delle proposte contenute nel rapporto e dei contributi della Commissione e del Parlamento europeo, il Consiglio del 13-14 dicembre 2012 ha delineato la tabella di marcia per il completamento dell'UEM, con l'obiettivo di assicurare stabilità e crescita all'area euro in un quadro di rafforzata legittimità democratica. Il Consiglio europeo ha ribadito che il processo dovrà essere aperto e trasparente

nei confronti degli Stati membri che non adottano l'euro, nonché rispettare l'integrità del mercato unico.

Da parte italiana si è espresso il pieno sostegno a favore di un credibile e ambizioso processo di riforma dell'Unione economica e monetaria, per dare concretezza alle decisioni del Consiglio europeo di giugno e di ottobre.

Su un piano generale, oltre a ribadire la grande importanza che l'Italia assegna all'esercizio, si è insistito su due aspetti cruciali, che sono di metodo e di merito:

- in primo luogo, l'esigenza di agire nel rigoroso rispetto del quadro giuridico dell'Unione, assicurando il pieno coinvolgimento del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali;
- in secondo luogo, l'importanza di assicurare che il rafforzamento della disciplina e delle regole intese ad assicurare la stabilità si accompagni a meccanismi effettivamente capaci di promuovere la prosperità e la crescita equilibrata in tutti i paesi dell'Unione, e che assicurino un'equa condivisione dei benefici e dei rischi della moneta unica.

#### • **Meccanismo unico di vigilanza bancaria**

Nel corso del secondo semestre 2012, il primo dei quattro obiettivi delineati nel Rapporto Van Rompuy è quello che ha compiuto progressi sostanziali più rilevanti. Il Consiglio ECOFIN di dicembre 2012 ha infatti raggiunto l'intesa per la creazione di un **Meccanismo unico di vigilanza bancaria**, che rappresenta un passo fondamentale verso la realizzazione dell'Unione bancaria.

In virtù di tale meccanismo, alla Banca centrale europea è affidato il compito di garantire la supervisione diretta delle banche della zona euro, in stretta cooperazione con le autorità nazionali di vigilanza, seppure in modo differenziato in base alla dimensione patrimoniale dei singoli istituti. Gli Stati membri non-euro che intendono partecipare al meccanismo potranno aderirvi sulla base di specifici accordi di cooperazione. Nel 2013 saranno definite le modalità attuative di dettaglio.

Il negoziato è stato particolarmente serrato e ha costituito un passaggio molto delicato degli ultimi mesi del 2012.

Il Governo italiano ha seguito con la massima attenzione il processo negoziale, con la convinzione che il Meccanismo unico di vigilanza bancaria costituisse una priorità immediata, per rompere il circolo vizioso tra banche e debito sovrano. Una volta stabilito il Meccanismo unico di vigilanza, il Meccanismo europeo di stabilità potrà ricapitalizzare direttamente le banche. Si tratta di una misura di significativo impatto per la stabilizzazione dell'area euro. Inoltre, la transizione alla vigilanza unica europea deve coincidere con un miglioramento sistemico sotto il profilo della stabilità finanziaria e della tutela del risparmio.

## 2. **IL SEMESTRE EUROPEO E LE NUOVE MISURE DI GOVERNANCE**

Il "Semestre europeo" è lo strumento di coordinamento della *governance* economica dell'Unione e dei suoi Stati membri.

L'Italia ha continuato a partecipare attivamente a tale processo, conducendo un'azione