

PREMESSA

La relazione programmatica presentata al Parlamento un anno fa poneva l'accento soprattutto sull'esigenza di continuare il lavoro avviato, nel semestre precedente, dalla Presidenza italiana della UE. Sulla necessità di costruire su quel "nuovo inizio" che abbiamo cercato di assicurare all'Unione Europea in coincidenza con l'avvio di un nuovo ciclo politico istituzionale.

Nel 2016 il tema centrale, per il Governo italiano, sarà rafforzare ancora di più le politiche e il processo di riforma dell'Unione. Costruire sul buon inizio della seconda parte del 2014 e del 2015 per mantenere la promessa, che la stessa Commissione ha fatto propria, di una "nuova partenza" dell'Unione, guardando in particolare al 2017, quando celebreremo i sessanta anni del trattato di Roma.

Per centrare quest'obiettivo, dobbiamo fare in modo che l'Europa sviluppi gli strumenti e soprattutto trovi la volontà politica per superare una serie di sfide vecchie e nuove.

La più visibile, negli ultimi mesi, è stata l'emergenza migratoria. L'Unione ha raggiunto un accordo complessivo su un pacchetto di misure, molte delle quali ricalcano esattamente le linee tracciate dalla Presidenza italiana del 2014; ma resta ancora molto da fare per fronteggiare un fenomeno con cui dovremo convivere, realisticamente, per i prossimi anni.

Altrettanto necessario e urgente è riportare la UE su un percorso virtuoso di crescita riparando i guasti di troppi anni di austerità. Negli ultimi mesi, si è diffusa l'impressione che la fase acuta della crisi sia ormai alle nostre spalle. Ma è troppo presto per tirare un respiro di sollievo, perché le cause profonde del malessere europeo degli ultimi anni non sono state ancora rimosse. Per questo l'Italia continuerà ad adoperarsi per riforme ambiziose, a cominciare da una diversa politica economica che privilegi ancora di più crescita e creazione di posti di lavoro, per consentire all'Eurozona di riprendere slancio e affrontare con più forza ed efficacia le nuove sfide.

Dovremo poi spingere ancora di più per un'Europa della sicurezza: il terrorismo islamico ha sferrato un attacco senza precedenti contro tutti gli europei. La minaccia alla nostra sicurezza viene dall'interno e dall'esterno. Nuove regole e strumenti comuni di prevenzione, utilizzando al meglio tutte le nuove tecnologie, e una maggiore cooperazione tra le forze di polizia europee sono assolutamente prioritarie nel 2016.

Anche la decisione della Gran Bretagna di sottoporre a referendum la sua appartenenza all'Unione Europea rappresenterà una sfida importante nel 2016, e l'Italia non mancherà di giocare un ruolo costruttivo per favorire la permanenza britannica nell'Unione, contemperando le esigenze di tutti gli attori coinvolti e la coerenza complessiva del progetto europeo.

Ma la sfida più grande, probabilmente, è quella di superare la crisi di fiducia nel progetto europeo che serpeggia sempre di più in ampi settori dell'opinione pubblica europea. La disaffezione delle opinioni pubbliche è anche conseguenza di un'Unione europea che negli ultimi ha trascurato la dimensione sociale e politica: un'Unione percepita dai cittadini come distante ed eccessivamente complessa, persa dietro automatismi e regole astratte, troppo spesso inefficace e litigiosa, quasi sempre in ritardo rispetto all'incalzare degli eventi. Anche su questo fronte, l'Italia intende adoperarsi, assieme agli Stati membri che condividono la nostra sensibilità, per un rilancio del progetto europeo, per fare sì che l'Europa riscopra la sua ragion d'essere e le sue ambizioni e per far sì che i cittadini europei ritrovino le ragioni del loro stare assieme.

Come vogliamo perseguire questi obiettivi e i molti altri che verranno indicati nella relazione programmatica? Come può e deve farlo un Paese come l'Italia. Abbiamo dimostrato ancora una volta, con la nostra ultima Presidenza e nell'ultimo anno, che sappiamo esercitare un'azione di leadership in Europa. Abbiamo un patrimonio di credibilità importante, che si sta

rafforzando grazie soprattutto all'ambizioso programma di riforme nazionali che stiamo portando avanti. Stiamo facendo ripartire il nostro Paese. Stiamo riformando l'Italia. Possiamo e dobbiamo dire la nostra in Europa, senza arroganza ma sapendo il posto che ci spetta e forti della convinzione che anche in Europa siano necessari importanti processi di riforma. Senza inutile conflittualità ma nella piena consapevolezza di dover difendere con energia le nostre buone ragioni. Ed è questo il filo conduttore del programma che l'Italia intende portare avanti in Europa. Stiamo cambiando l'Italia anche per cambiare l'Europa.

La presente Relazione è strutturata in cinque parti, nelle quali i capitoli seguono, in generale, il programma di lavoro della Commissione europea per il 2016.

La prima parte, che riguarda le questioni istituzionali e le politiche macroeconomiche, riporta gli impegni che il Governo intende assumere al fine di assicurare il corretto funzionamento dell'Unione economica e monetaria e, più in generale, delle Istituzioni dell'Unione europea.

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

La terza parte, rivolta al tema della dimensione esterna dell'Unione, illustra, tra gli altri, gli orientamenti governativi in materia di politica estera e di sicurezza comune nonché in materia di allargamento, politica di vicinato e di collaborazione con Paesi terzi.

La quarta parte è dedicata alle strategie di comunicazione e di formazione del Governo in merito all'attività dell'Unione europea e alla partecipazione italiana all'Unione europea.

Infine, la quinta parte completa il quadro con una sezione dedicata al ruolo di coordinamento delle politiche europee, svolto dal Comitato Interministeriale per gli Affari europei e al tema dell'adeguamento del diritto interno al diritto dell'Unione europea, con la consueta finestra sulle attività di prevenzione e soluzione delle procedure di infrazione.

Completano il testo quattro Appendici con specifici riferimenti al programma di lavoro della Commissione adottato a ottobre e alle priorità legislative individuate, al bilancio dell'UE approvato dal Parlamento Europeo il 25 novembre 2015 e al programma del Trio delle Presidenze del Consiglio dell'Unione europea (1-1-2016-30/6/2017).

Nell'impostarla abbiamo seguito le indicazioni e i suggerimenti del Parlamento, cercando di rendere il testo più compatto e omogeneo e soprattutto cercando di enucleare in maniera più chiara quelle che sono le linee politiche di azione che il Governo intende perseguire. Si tratta di un ulteriore tassello verso la piena attuazione della Legge 234 del 2012 – una delle priorità perseguite dal Governo in ambito europeo, come si vedrà anche nel corpo della Relazione.

Auspico che la Relazione offra, ancora una volta, un contributo al miglioramento del dialogo tra Governo e Parlamento, nel quadro di un processo bi-direzionale mirato ad una sempre più sistematica ed efficace partecipazione del Paese alle politiche dell'Unione europea.

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

PARTE PRIMA

SVILUPPO DEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA E QUESTIONI ISTITUZIONALI

CAPITOLO 1

QUESTIONI ISTITUZIONALI

Il Governo italiano intende:

- ✓ mantenere un elevato livello di ambizione nei confronti del progetto europeo, che deve tornare ad essere percepito dai cittadini come utile, efficace e vicino a loro, anche in vista del 60esimo anniversario della firma dei Trattati di Roma del 1957;
- ✓ perseguire il rafforzamento della legittimità democratica delle Istituzioni UE nel quadro del “doppio binario democratico” costituito da un lato dal Parlamento europeo, dall’altro da Consiglio europeo e Consiglio UE;
- ✓ proseguire il lavoro per il consolidamento di una sempre migliore cooperazione inter-istituzionale, in favore di una rafforzata collaborazione del Consiglio con la Commissione e con il Parlamento europeo, e promuovendo meccanismi di funzionamento delle Istituzioni più efficaci, snelli ed incisivi;
- ✓ favorire l’avvio di un ampio dibattito sul miglioramento della “macchina” europea, con disponibilità a valutare un accordo che possa risultare accettabile sia per gli Stati membri che intendono approfondire l’integrazione, sia per gli Stati membri che intendono limitare la cooperazione principalmente ai settori riguardanti il mercato unico;
- ✓ promuovere la tutela dello stato di diritto nell’UE e la difesa dei suoi valori fondamentali, nonché la conclusione del processo di adesione dell’Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo.

1.1 Rapporti con le Istituzioni dell’Unione Europea

Per far fronte alle sfide occorre che il progetto europeo torni ad essere percepito dai cittadini come utile e vicino a loro, e che si riveli in grado di fornire risposte adeguate, dimostrando efficacia nei propri interventi e rendendo evidente il valore aggiunto derivante dalla cooperazione tra Stati Membri ed Istituzioni europee, sulla base del principio di leale collaborazione.

A tal fine, il Governo italiano intende proseguire il lavoro – già avviato con successo nel 2014 durante il proprio Semestre di Presidenza e proseguito dalle successive presidenze di Lettonia e Lussemburgo nel 2015 – per il consolidamento di una sempre migliore cooperazione inter-istituzionale, ad ormai sei anni dall’entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

I risultati sino ad ora raggiunti – tra cui la rinnovata condivisione della fase di preparazione del Programma di lavoro per il 2016 della Commissione, con il Consiglio UE su un piede di parità con il Parlamento europeo, nonché i significativi avanzamenti registrati nel negoziato sulla

proposta di Accordo inter-istituzionale “Legiferare meglio” – sono soltanto alcuni esempi del progressivo perfezionamento di modalità operative messe in campo a livello istituzionale per prepararsi a più ambiziosi traguardi politici coincidenti con le attese dei cittadini europei.

Il buon funzionamento delle Istituzioni europee è condizione necessaria alla realizzazione di un’Unione più efficace, più consapevole e più rapida nell’adozione di decisioni. In quest’ottica, il Governo italiano continuerà ad adoperarsi in favore di una rafforzata collaborazione del Consiglio con la Commissione e con il Parlamento europeo, insistendo sulla necessità di rendere più efficaci, snelli ed incisivi i meccanismi di funzionamento delle Istituzioni, nella rinnovata consapevolezza che solo un clima di concordia inter-istituzionale potrà consentire all’Unione di superare le numerose sfide interne ed esterne cui sarà chiamata a far fronte nel prossimo futuro.

Sempre nell’ambito dell’architettura istituzionale dell’Unione, spazi di notevole interesse si potranno aprire, già nel corso del 2016, in connessione ad un’ulteriore sfida cui è confrontata l’Unione europea, ovvero il referendum britannico. Nell’ambito di un negoziato che dovrà mirare a porre le condizioni per una permanenza del Regno Unito all’interno dell’Unione europea, nell’interesse sia dell’Unione che della stessa Gran Bretagna, l’Italia favorisce l’avvio di un ampio dibattito volto a migliorare il funzionamento della “macchina” europea, ed è disponibile a valutare un accordo che possa risultare accettabile sia per gli Stati membri che intendono approfondire l’integrazione - a livello economico come a livello sociale e politico - sia per gli Stati membri che intendono limitare la cooperazione principalmente ai settori riguardanti il mercato unico; un percorso, in sostanza, che potrebbe condurre ad un’Europa “a cerchi concentrici”, con al centro una Eurozona progressivamente rafforzata e che si mantenga aperta, in prospettiva, ad un’evoluzione verso un’Unione politica.

In questo contesto sarà essenziale mantenere un elevato livello di ambizione nei confronti del progetto europeo, che deve poter procedere verso una crescente integrazione. Dovremo essere in grado di resistere ad ogni tentativo di “rimpatrio delle competenze” garantendo, al contempo, il corretto funzionamento delle Istituzioni europee. Inoltre, per poter riguadagnare alla causa europea le nostre opinioni pubbliche sarà necessario perseguire il rafforzamento della legittimità democratica delle Istituzioni UE. Il funzionamento del “doppio binario democratico” (costituito da un lato dal Parlamento europeo quale diretta rappresentanza dei cittadini a livello dell’Unione, dall’altro da Consiglio europeo e Consiglio UE, ove agiscono i governi degli Stati membri - a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali e ai loro cittadini) dovrà essere tale da consentire il progressivo radicamento del “sentimento di appartenenza” ad un comune orizzonte europeo.

Si conferma l’impegno del Governo per l’effettiva attuazione del “dialogo annuale in sede di Consiglio sulla tutela dello stato di diritto nell’Unione (*Rule of law*)”. Si tratta di uno strumento di monitoraggio congiunto e di scambio di buone prassi, fortemente voluto dalla scorsa Presidenza italiana, nell’ottica di diffondere la cultura del rispetto dello Stato di diritto nell’Unione europea. Il Governo vigilerà sulla presenza nei programmi delle Presidenze future del Consiglio dell’UE affinché sia rispettato l’impegno di promuovere il dialogo sullo stato di diritto, ne si assicuri il corretto svolgimento, anche in raccordo con le attività riferibili alle altre Istituzioni e organismi coinvolti, in particolare, Parlamento europeo, Commissione, Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali (*Fundamental Rights Agency* - FRA) e Consiglio d’Europa.

Ancora, sul tema dei valori fondamentali dell’Unione, il Governo vigilerà sull’attività della Commissione che, nel corso del 2016, proseguirà il suo impegno per la definizione di soluzioni tecniche tese a raggiungere l’obiettivo di una celere adesione alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo, nel rispetto dei rilievi formulati dalla Corte di giustizia.

In preparazione del 60esimo anniversario dei Trattati di Roma del 1957, già nel corso del 2016, il Governo intende avviare un dibattito pubblico sul futuro dell’Unione, rivolto innanzitutto alle

giovani generazioni. L'anniversario sarà, inoltre, occasione per compiere un'analisi approfondita sui Trattati, tesa a verificarne l'attualità in relazione ai cambiamenti e alle sfide degli ultimi anni, allo scopo di rilanciare il progetto di integrazione europea.

CAPITOLO 2

IL COORDINAMENTO DELLE POLITICHE MACROECONOMICHE

Il Governo per l'anno 2016:

- ✓ lavorerà affinché i temi posti al centro dell'agenda europea per promuovere crescita e occupazione siano perseguiti con determinazione.
- ✓ manterrà alta l'attenzione sul Rafforzamento dell'Unione economica e monetaria;
- ✓ continuerà a sostenere il rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche e strutturali, sottolineando l'importanza delle valutazioni a livello di area dell'euro complessiva e la loro coerenza con le raccomandazioni specifiche rivolte ai singoli paesi;
- ✓ proseguirà - rispetto al tema del bilancio dell'Unione - il proprio impegno per garantire l'equilibrio tra disciplina di bilancio e le priorità in materia di crescita, occupazione, coesione, politica agricola, gestione dell'emergenza legata ai flussi migratori e al controllo delle frontiere.

2.1 Il Governo dell'Economia e l'Unione Economica e Monetaria

Nel corso del 2016 proseguiranno i lavori sul rafforzamento della *governance* economica europea. In particolare, il Governo lavorerà affinché i temi posti al centro dell'agenda europea per promuovere crescita e occupazione continuino a essere perseguiti con determinazione. Sarà ulteriormente migliorato il processo del Semestre europeo di coordinamento delle politiche macroeconomiche, nella direzione di una sua semplificazione e maggiore trasparenza.

L'evoluzione dell'attuazione della sorveglianza europea delle politiche macroeconomiche e di bilancio avanzerà parallelamente agli sviluppi della riforma della *governance* economica dell'area dell'euro, secondo le linee indicate nel *Rapporto dei cinque Presidenti "Completare l'unione economica e monetaria"*, pubblicato nel 2015.

In linea generale, il Governo continuerà a sostenere il rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche e strutturali, sottolineando l'importanza delle valutazioni a livello di area dell'euro complessiva e la loro coerenza con le raccomandazioni specifiche rivolte ai singoli paesi. L'obiettivo di fondo è quello di massimizzare gli *spillover* positivi, dimostrando il valore aggiunto di un'azione coordinata a livello europeo.

Ad ottobre 2015, la Commissione europea ha proposto un pacchetto di misure concernenti la "fase 1" ("*deepening by doing*") del *Rapporto dei cinque Presidenti* che include: (1) un *Fiscal board* consultivo europeo per le politiche di bilancio; (2) la creazione di autorità nazionali per la competitività (*Competitiveness Boards*); (3) una rappresentanza unica dell'area dell'euro nelle istituzioni finanziarie internazionali (in particolare al Fondo Monetario Internazionale); (4) una revisione del semestre europeo. In occasione della presentazione del pacchetto, la Commissione ha sottolineato che si tratta di proposte a Trattati costanti volte a migliorare le regole esistenti solo sul piano dell'attuazione, e che nel breve termine non sussiste un consenso per cambiamenti significativi. Entro la metà 2016, la Commissione costituirà un gruppo di esperti allo scopo di esplorare preventivamente le condizioni giuridiche, politiche ed

economiche necessarie ai cambiamenti previsti nella “fase 2”, e nella primavera 2017 sarà quindi presentato un libro bianco.

La proposta della Commissione di istituire un *Fiscal Board* a livello europeo mira a rafforzare la sorveglianza delle politiche di bilancio dei paesi dell’area dell’Euro, fornendo anche una valutazione dell’orientamento complessivo della politica fiscale per l’area dell’euro nel suo complesso. Sarà un organo consultivo e indipendente incaricato di valutare l’attuazione del *framework* delle regole europee per le politiche di bilancio. Potrà, inoltre, fornire consulenze sulla *fiscal stance* dell’eurozona, sarà composto da cinque esperti ed ospitato dalla Commissione. Il Governo italiano seguirà con attenzione il negoziato, in quanto, se utilizzato correttamente, il *Fiscal Board* potrebbe favorire un approccio più avanzato al tema della politica di bilancio europea, che non si limiti all’esame delle singole politiche nazionali ma che consenta di sviluppare un approccio economico comune all’intera area euro.

Nelle intenzioni della Commissione, le autorità nazionali per la competitività dovrebbero monitorare l’andamento della competitività e del costo del lavoro in ogni Stato membro, contribuendo alla definizione delle riforme, anche in risposta alle raccomandazioni ricevute nell’ambito del Semestre europeo. Trattandosi di un tema sensibile, la Commissione ha proposto al Consiglio di raccomandare agli Stati membri l’istituzione di tali organismi, lasciando i Paesi liberi di decidere se creare istituti *ex-novo* o se adattare le competenze e il ruolo di istituti già esistenti. Il Governo italiano comprende le motivazioni di fondo che hanno spinto la Commissione ad avanzare tali proposte, ma ha espresso perplessità sull’opportunità di istituire dei nuovi soggetti. Solleciterà, pertanto, un maggior approfondimento della questione nelle varie formazioni consiliari dell’UE, a cominciare dai Consigli ECOFIN e Competitività, ponendo al centro del dibattito l’esigenza di elaborare una soluzione che permetta di valutare in maniera innovativa il tema della competitività evitando rischi di appesantimenti procedurali e inutili duplicazioni.

Rilancio degli investimenti

Il Regolamento sul Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) n. 2015/10 ha istituito un Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS - il c.d. Piano Juncker), un polo europeo di consulenza sugli investimenti (PECI) ed un portale dei progetti di investimento europei (PPIE). Il FEIS rappresenta il principale veicolo di mobilitazione di almeno 315 miliardi di euro di investimenti aggiuntivi nell’economia reale nell’arco di tre anni (2015/2017).

Il FEIS si concentrerà su progetti in un’ampia gamma di settori, tra cui: Sviluppo d’infrastrutture; Ricerca, sviluppo e innovazione; Investimenti nei settori d’istruzione e formazione, sanità, tecnologie dell’informazione e della comunicazione; Sviluppo del settore energetico.

Il contributo dell’Italia al FEIS è pari a 8 miliardi di euro, realizzato tramite la Cassa depositi e prestiti. Esso va ad aggiungersi agli altri contributi degli Stati membri.

Le priorità per l’Italia riguardano le Infrastrutture economicamente sostenibili, gli Investimenti Ambientali, *Digital Agenda*, Investimenti in Ricerca, Sviluppo e Innovazione con il settore industriale privato, Finanziamento a Piccole e Medie Imprese (aziende con meno di 250 dipendenti) e *Mid-caps* (imprese di media dimensione con un numero di dipendenti compreso tra duecentocinquanta e tremila) attraverso il settore bancario.

Occorre pertanto sfruttare al meglio questa opportunità per identificare progetti credibili e bancabili e continuare con lo *screening* di nuovi progetti; rafforzare le competenze tecniche delle Pubbliche Amministrazioni (PA) locali e, in misura minore, centrali; assicurare il coinvolgimento di capitali privati. Un quadro chiaro di regole per la realizzazione delle opere e accelerazione del loro completamento rimane prioritario.

2.2 Unione bancaria, stabilità finanziaria, servizi finanziari

Il processo di completamento dell'Unione bancaria proseguirà nel corso del 2016, con l'entrata in funzione del Meccanismo di Risoluzione Unico, a cui dovrà essere rapidamente affiancato un dispositivo comune credibile di *backstop*, e la definizione di un sistema europeo accentrato di garanzia dei depositi.

Il Meccanismo Europeo per la Stabilità Finanziaria (*European Stability Mechanism, ESM*), operativo dal 2012, nel 2016 sarà, invece, impegnato nel finanziamento dei programmi di assistenza attualmente in corso a favore di Cipro e Grecia. Un altro pilastro dell'architettura futura è costituito dalla definizione operativa dello strumento di ricapitalizzazione diretta delle banche da parte di ESM.

Per quanto riguarda gli aspetti internazionali, si punterà al rafforzamento della rappresentanza esterna con una posizione comune dell'area dell'euro nelle sedi del G8, del G20 e del Fondo Monetario Internazionale su questioni economiche e finanziarie internazionali.

Nell'ambito delle misure strutturali sulle banche in attuazione del "Rapporto Liikanen" (che raccoglie una serie di raccomandazioni in materia di finanza che sono state pubblicate nell'ottobre 2012 da un gruppo di esperti guidato da Erkki Liikanen, membro della BCE), il Governo seguirà con attenzione i negoziati inter-istituzionali relativi alla proposta normativa concernente la separazione delle attività finanziarie più rischiose delle banche da quelle d'intermediazione tradizionale.

2.3 "Semestre europeo": sorveglianza macroeconomica e di bilancio

Nel pacchetto di ottobre 2015 la Commissione ha proposto di rinnovare l'esercizio del Semestre europeo in un'ottica di maggior coordinamento dell'area euro e incisività dei Programmi Nazionali di Riforma, che dovrebbero avere un consistente valore programmatico, non ponendo solo attenzione agli aspetti attuativi. Il monitoraggio della Commissione dovrebbe poi concentrarsi sull'attuazione delle riforme e sull'impatto delle stesse.

È previsto, inoltre, il maggior coinvolgimento dei Parlamenti nazionali e delle parti sociali sin dalle prime fasi dell'esercizio.

Su queste proposte il Governo italiano si trova in sintonia, ma ha dubbi circa l'eventuale modifica della tempistica della presentazione del Programma Nazionale di Riforma PNR (parte del Documento di economia e finanza) dato che in Italia, per legge, viene presentato ad aprile.

Molto importante è il rafforzamento della dimensione sociale, una delle priorità del nostro Semestre di Presidenza.

Occorrerà lavorare in sinergia nelle diverse formazioni consiliari per rendere concreto tale obiettivo. Nello specifico, per quanto riguarda il processo di sorveglianza macroeconomica e di bilancio, gli Stati membri saranno tenuti alla presentazione, entro il 15 aprile, dei Programmi di stabilità e convergenza e dei Programmi nazionali di riforma (PNR). Le raccomandazioni ai singoli Paesi saranno approvate da parte del Consiglio europeo entro giugno e riguarderanno anche gli squilibri macroeconomici. Nell'ambito di questo processo, il Governo continuerà a promuovere uno stretto coordinamento tra le politiche strutturali e quelle di bilancio.

Per il prossimo anno, la Commissione propone di rafforzare l'analisi dell'area dell'euro condotta nell'ambito del semestre europeo anticipando la pubblicazione delle relative raccomandazioni, in modo da dedicarvi maggiore tempo e attenzione.

La Commissione intende, inoltre, potenziare il processo di convergenza, individuando specifici indicatori comuni di riferimento (*benchmark*) per valutare le politiche economiche europee.

Per quanto riguarda i meccanismi di sorveglianza e gli strumenti introdotti per il rafforzamento e il coordinamento delle politiche di bilancio dell'area dell'euro, si svolgerà nell'autunno 2016 la discussione dei *Draft Budgetary Plans* per il 2017 presentati dagli Stati membri dell'area dell'euro. Nell'ambito del processo di valutazione di detti Piani, la Commissione propone lo svolgimento nell'Eurogruppo di una discussione sulla situazione economico-finanziaria dell'area dell'euro.

Il Consiglio ECOFIN e l'Eurogruppo saranno inoltre chiamati a valutare i piani di consolidamento attuati dai Paesi membri sottoposti a procedure per disavanzo eccessivo (monitoraggio trimestrale o semestrale ed eventuali raccomandazioni della Commissione) e dei programmi di assistenza finanziaria. Nel 2016 saranno esaminate le procedure di Croazia, Francia, Spagna, Regno Unito, Portogallo, Slovenia, Irlanda (per gli ultimi tre Paesi è prevista la chiusura).

La revisione della Strategia Europa 2020

Tra le priorità della Commissione Juncker per il 2016 vi è la riflessione sul futuro della Strategia Europa 2020, in quanto strategia europea a medio termine per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, anche nel senso delineato in tema di cambiamenti climatici.

Da parte italiana – in linea con le posizioni espresse durante il semestre di presidenza dell'Unione – si solleciterà ad affrontare tempestivamente tale riflessione, in modo che la Strategia Europa 2020 sia effettivamente rispondente al nuovo contesto macroeconomico, e alle sfide poste dal perdurare della crisi. In tal senso, nelle sedi europee di discussione si sottolineerà la necessità di rafforzare l'obiettivo dell'occupazione, soprattutto quella giovanile. Si proporrà, inoltre, di inserire un riferimento alle misure del pacchetto sull'economia circolare per massimizzare l'uso efficiente delle risorse.

2.4 Bilancio dell'Unione

Nel corso del 2016 la Commissione europea presenterà una proposta di riesame di medio termine sul funzionamento del Quadro Finanziario pluriennale (QFP) UE 2014-2020 accompagnata, se ritenuto necessario, da una proposta legislativa di revisione del Regolamento del QFP. In questo contesto, il Governo potrà sostenere la necessità di adeguare la programmazione finanziaria UE ai mutati scenari economici, politici e sociali, al fine di rafforzare, sia giuridicamente che finanziariamente, le politiche comunitarie a favore del controllo e della gestione dei fenomeni migratori e della cooperazione verso l'area mediterranea, medio-orientale e subsahariana. Potrà, altresì, dare impulso a proposte che vadano nella direzione di un rafforzamento delle politiche europee a sostegno della crescita e dell'occupazione.

Per quanto concerne gli aspetti relativi al sistema delle risorse proprie che disciplinano il finanziamento del bilancio europeo, sempre nel 2016, il Gruppo di Alto livello inter-istituzionale (Consiglio UE, Parlamento europeo e Commissione europea) presieduto dal senatore a vita Mario Monti, dopo la pubblicazione nel 2015 del primo Rapporto, dovrebbe presentare delle proposte di riforma. Al riguardo il Governo continuerà ad impegnarsi affinché il sistema delle risorse proprie sia più equo, trasparente ed efficiente.

I primi mesi del 2016 saranno dedicati all'esame, da parte del Consiglio, della Relazione della Corte dei Conti europea sul bilancio UE per l'annualità 2014. A seguito di tale esame, lo stesso Consiglio adotterà un'apposita raccomandazione, indirizzata al Parlamento europeo ai sensi dell'articolo 319 del TFUE, per il discharge da conferire alla Commissione europea sulla gestione del bilancio. In tale contesto, il Governo opererà per salvaguardare i settori di specifico interesse, in particolare Coesione e Agricoltura, rispetto all'inserimento, in detta

raccomandazione, di richieste di revisione dei sistemi di controllo che comportino oneri amministrativi eccessivi per gli Stati membri. Saranno, invece, incoraggiati gli sforzi posti in essere dalla Commissione e dagli Stati membri finalizzati alla generale semplificazione e razionalizzazione degli adempimenti.

A decorrere dal mese di maggio 2016, a partire dalla presentazione del Progetto di bilancio da parte della Commissione europea, prenderanno avvio le varie fasi della procedura per l'adozione del bilancio UE per il 2017. A tale riguardo, il Governo continuerà ad adoperarsi per garantire l'equilibrio tra disciplina di bilancio e le esigenze in materia di spesa, salvaguardando le tradizionali priorità in materia di crescita, occupazione, coesione, politica agricola e di azione dell'Unione in ambito internazionale. Particolare attenzione sarà dedicata alle esigenze di rafforzamento delle politiche dell'UE in materia di gestione dell'emergenza legata ai flussi migratori ed al controllo delle frontiere.

Pertanto, ferma restando l'attenzione alla realistica capacità di assorbimento delle politiche di spesa, il Governo continuerà a farsi promotore, nei confronti della presidenza di turno, di soluzioni equilibrate per l'adozione del bilancio dell'UE per il 2017.

PARTE SECONDA

PRINCIPALI POLITICHE ORIZZONTALI E SETTORIALI

CAPITOLO 1

POLITICHE PER IL MERCATO INTERNO DELL'UNIONE

Il Governo contribuisce:

- ✓ alle Strategie per il Mercato Unico dei beni e servizi e per il Mercato Unico digitale;
- ✓ alle principali politiche per il Mercato unico;
- ✓ alla semplificazione della normativa, a sviluppare ulteriori interconnessioni europee, a superare i residui ostacoli alla mobilità nel mercato attraverso la rimozione di barriere ingiustificate, al fine di favorire il completamento del mercato unico.

1.1 Strategie per il Mercato Unico

1.1.1 STRATEGIA PER IL MERCATO UNICO DEI BENI E SERVIZI

La Commissione europea ha adottato il 28 ottobre 2015 la Comunicazione “Migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per le persone e le imprese”, mirata a rafforzare la libera circolazione dei beni e dei servizi. La Strategia è accompagnata da un dettagliato report sullo stato di integrazione del Mercato Unico e sulla Competitività dell’UE e dei suoi Stati Membri.

La Comunicazione si inserisce nel quadro delle misure prioritarie promosse dalla Commissione per rilanciare occupazione, crescita e investimenti nell’UE e sviluppare ulteriormente il processo d’integrazione tra gli Stati Membri, alcune delle quali sono già state adottate (Piano investimenti per l’Europa; Unione dell’energia; Strategia per il mercato unico digitale; Piano d’Azione per il mercato unico dei capitali; Comunicazione “Commercio per tutti”) ed altre sono di prossima adozione (pacchetti “Economia circolare” e “Mobilità dei lavoratori”).

L’Esecutivo UE intende creare nuove opportunità per i consumatori e per le imprese, nonché incoraggiare la modernizzazione e l’innovazione. A tal fine, la Strategia identifica una pluralità di iniziative legislative e non legislative che saranno presentate nel biennio 2016-2017.

Le iniziative identificate nella Comunicazione saranno adottate nel corso del biennio 2016-2017. Alla fine del 2017, la Commissione effettuerà una verifica e valuterà se adottare altre misure al fine di rafforzare ulteriormente il Mercato Unico.

In tale scenario, il Governo sarà impegnato a portare avanti i lavori preparazione in vista della presentazione delle suddette iniziative, sia attraverso un’accurata ricognizione a livello nazionale degli interessi italiani per i diversi settori che rappresenteranno “l’obiettivo” delle iniziative, che mediante un’attiva e coordinata partecipazione alle fasi preliminari di consultazione (anche informale) e all’elaborazione delle proposte concrete da parte della Commissione europea. Per tali finalità è stato già avviato un coordinamento tra le diverse Amministrazioni dello Stato, che prevede anche un raccordo tra i diversi livelli territoriali di Governo, e il coinvolgimento degli *stakeholder*.

1.1.2 STRATEGIA PER IL MERCATO UNICO DIGITALE

La Commissione europea ha adottato, nel maggio 2015, una strategia che individua un set di sedici azioni per il completamento del mercato unico digitale. Queste azioni, di natura sia legislativa sia non legislativa, sono in parte già state avviate nel 2015, mentre le restanti saranno avviate nel corso del 2016. Includono, tra l'altro, misure per lo sviluppo del commercio online, misure per la semplificazione dei regimi IVA, per la definizione dei profili di responsabilità sui contenuti dei siti internet; iniziative nel settore degli audiovisivi, del copyright, misure in materia di protezione dei dati, protezione dei consumatori, un piano d'azione per il potenziamento dell'*e-government* e di telecomunicazioni.

Il Governo italiano ha contribuito al dibattito in preparazione della Strategia sul mercato unico digitale con un documento di posizione generale e uno di approfondimento sul copyright; la Strategia ne riflette, in buona parte, i contenuti.

E' in linea con la posizione nazionale l'idea di rivedere la direttiva sul servizio universale nel senso di includere l'accesso ad internet veloce per adeguare il concetto stesso di servizio universale al digitale. Pienamente condivisibili anche le misure per facilitare il commercio online (inclusa la semplificazione e armonizzazione dei regimi IVA) e la registrazione online, anche transfrontaliera, delle imprese. Prioritaria è la tutela dei diritti del consumatore (armonizzazione della normativa) e la portabilità dei contenuti. La riforma del diritto d'autore deve garantire adeguata remunerazione a tutti gli operatori dell'industria culturale (auspicabilmente, con un riequilibrio tra titolari dei diritti e intermediari). Per un Paese manifatturiero come l'Italia, inoltre, è cruciale facilitare la transizione verso la "manifattura digitale" e creare un quadro favorevole agli investimenti e alla creazione di imprese innovative.

1.1.3 PIANO D'AZIONE PER L'UNIONE DEI MERCATI DEI CAPITALI

Adottato il 30 settembre 2015, il Piano d'Azione per l'Unione dei Mercati dei Capitali individua una serie di iniziative con l'obiettivo di mobilitare il capitale, attrarre investimenti, sia interni all'UE, sia esterni, incanalandoli verso le imprese ed in particolare le PMI, le infrastrutture ed i progetti di lungo termine, offrendo, allo stesso tempo, maggiori opzioni di investimento per i risparmi delle famiglie. Le azioni individuate nel Piano, aumentando l'integrazione finanziaria e la concorrenza, rendono il sistema finanziario più stabile nel suo complesso e più resiliente agli shock, grazie ad una maggiore e migliore distribuzione dei rischi. Tra le varie azioni previste vi sono:

- iniziative legislative per favorire il *venture capital* nonché la convergenza dei quadri normativi e delle prassi nazionali in materia di insolvenza (iniziativa rilanciata anche nella Strategia per il mercato unico dei beni e dei servizi);
- la revisione della direttiva «prospetto», avente ad oggetto il documento che deve essere obbligatoriamente redatto e pubblicato dall'emittente che intende svolgere attività di sollecitazione del pubblico risparmio;
- la revisione della regolazione dei requisiti di capitale cui sono soggette alcune istituzioni finanziarie per favorire investimenti di lungo termine e in infrastrutture;
- iniziative legislative per l'istituzione di una cartolarizzazione semplice, trasparente e standardizzata (STS) che offra maggiore sicurezza agli investitori e che aumenti la capacità di *leveraging* bancario rendendo meno stringenti i requisiti di capitale per le banche che investono in cartolarizzazioni STS.

Rispetto a questi temi il Governo – che ha già accolto con favore il Piano d'azione - continuerà nel 2016 ad impegnarsi affinché venga mantenuto un approccio organico alle questioni, nell'ottica di un effettivo rafforzamento del mercato unico dei capitali.

In particolare, l'interesse è rivolto a garantire un circolo virtuoso per cui da un migliore funzionamento dei mercati del capitale possano trarre beneficio le PMI, i grandi progetti infrastrutturali e la stabilità del sistema finanziario nel suo complesso. In tale prospettiva, potrebbero, infatti, crescere e differenziarsi le opportunità di finanziamento degli investimenti produttivi e potrebbe ampliarsi il ventaglio di offerte di opportunità di risparmio per le famiglie. Inoltre, dai vantaggi di scala associati ad una maggiore integrazione dei mercati potrebbe trarre beneficio il sistema nel suo complesso, grazie ad una migliore distribuzione del rischio. Così come potrebbe risultare mitigato anche il rischio di "circoli viziosi" tra "sofferenze bancarie" e "indebitamento pubblico".

Allo stesso tempo, va tenuto ben presente che l'Unione dei Mercati dei capitali è un progetto di medio-lungo periodo e che, dunque, esso non può porre rimedio, nel breve termine, al *credit crunch* bancario. Per sostenere la crescita economica nel breve periodo occorre pertanto continuare a fare affidamento sulle misure di politica monetaria della BCE (incluso il *Quantitative Easing* QE) e su misure di sostegno agli investimenti (EFSI). E' probabile, inoltre, che le PMI continueranno ad avvalersi principalmente del prestito bancario.

1.2 Principali politiche per il Mercato unico

1.2.1 I SERVIZI

In relazione al settore dei servizi e con particolare riferimento alla Direttiva 2006/123/CE (c.d. Direttiva Servizi), il Governo sarà impegnato a portare avanti le azioni di miglioramento e rafforzamento per una piena attuazione e corretta applicazione in Italia della Direttiva in parola. Contestualmente, si seguiranno i lavori relativi alla Strategia Mercato Univoco Beni e Servizi, di cui al paragrafo 1.1.1, con particolare riferimento alle seguenti azioni:

- economia collaborativa o *sharing economy* (finanza *peer-to-peer*, reclutamento online di personale, alloggi *peer-to-peer*, *car sharing*, *streaming* di video e musica). E' prevista la pubblicazione di linee-guida sulla applicabilità della legislazione UE alla *sharing economy* basata su: direttive "Servizi"; commercio elettronico; legislazione europea in materia di protezione del consumatore;
- piena attuazione di un mercato senza restrizioni nel settore dei servizi; Passaporto per i servizi; superamento delle restrizioni/vincoli in materia di forma giuridica, capitale etc.; adozione raccomandazioni di riforma agli Stati Membri nel settore delle professioni regolamentate; adozione di quadri analitici di valutazioni per gli Stati Membri che rivedono le proprie regolamentazioni o ne introducono di nuove;
- misure legislative per eliminare le discriminazioni nei confronti dei consumatori e in relazione alla propria nazionalità e al luogo di residenza;
- proposta legislativa finalizzata a migliorare l'efficacia delle procedura di notifica previste dalla Direttiva servizi.

In relazione all'implementazione della Direttiva Servizi, con particolare riferimento all'articolo 6 (Punto singolo di contatto), proseguiranno i lavori e le attività finalizzate a migliorare il funzionamento e l'operatività del portale www.impresainungiorno.gov.it, e dei singoli Sportelli Unici per le Attività Produttive (SUAP), in stretta connessione e in piena coerenza con i lavori avviati nel contesto dell'Agenda per la semplificazione.

1.2.2 I SERVIZI PROFESSIONALI

Il 18 gennaio 2016 entrerà in vigore la Direttiva 2013/55/UE che modifica la precedente 2005/36/CE sul riconoscimento delle qualifiche professionali; il Governo, pertanto, nel corso del 2016 sarà impegnato nell'implementazione delle nuove procedure amministrative previste per il riconoscimento delle qualifiche professionali. In particolare dovrà monitorare le procedure di rilascio della tessera professionale europea (funzionamento, costi, aumento della mobilità per le cinque professioni per le quali è possibile il rilascio della tessera – farmacisti, fisioterapisti, guida alpina, agente immobiliare, veterinario), quale strumento di semplificazione volto ad agevolare la mobilità dei professionisti all'interno del Mercato Interno.

Inoltre, per dare al professionista la possibilità di espletare tutte le formalità relative all'accesso e all'esercizio della propria professione via web, dovrà curare l'attivazione di un collegamento con lo Sportello Unico, già previsto dalla Direttiva servizi, e fornire tutti i dati informativi previsti dall'articolo 57 della direttiva 2013/55/UE.

In ottemperanza alle disposizioni di cui all'articolo 59 della direttiva, il Governo ha fin dal gennaio 2014 avviato le attività di coordinamento con amministrazioni e Parti sociali per la predisposizione del Piano nazionale di riforma delle professioni regolamentate, che dovrà essere trasmesso alla Commissione europea entro il 18 gennaio 2016. Di tale Piano Nazionale di Riforma delle professioni occorrerà tener conto nella predisposizione del PNR italiano. La Commissione anche sulla base di tali Piani, potrà, all'interno del semestre europeo, formulare specifiche Raccomandazioni nel settore delle professioni.

Il Governo Italiano sarà inoltre impegnato nei tavoli negoziali della Commissione UE per la discussione degli atti delegati, previsti nella citata direttiva, finalizzati all'adozione di quadri comuni di formazione o prove di formazione comuni. È già stato avviato un tavolo per l'adozione di un Quadro comune di formazione la figura professionale di maestro di sci.

Con riferimento al neo introdotto meccanismo di allerta, sarà impegnato nella gestione dei messaggi di allerta che perverranno, attraverso il sistema IMI (*Sistema d'informazione del mercato interno, finalizzato a informare gli altri Stati membri e la Commissione riguardo a qualsiasi attività di servizi che potrebbe causare grave pregiudizio alla salute o alla sicurezza delle persone o all'ambiente*), dagli altri Stati membri o che dovranno essere inviati dall'Italia agli altri Stati membri con riferimento ai professionisti che operano in ambito sanitario o dell'istruzione ai minori ai quali venga impedito, anche temporaneamente, di esercitare la propria professione sulla base di sanzioni penali e disciplinari.

Infine, seguirà le iniziative proposte all'interno della recente Strategia beni e servizi dove una parte importante è dedicata ai servizi professionali. Due sono le azioni principali previste nella Strategia:

- un'iniziativa legislativa, con la quale la Commissione intende proporre, anche nell'ambito del piano sul passaporto di servizi - come richiesto già da alcuni Paesi (in primis UK)- un'azione che possa affrontare gli ostacoli normativi (i.e. requisiti di forma giuridica, restrizioni alla partecipazione al capitale sociale, divieto di attività multidisciplinari) nei principali servizi alle imprese;
- un'iniziativa non legislativa, relativa all'elaborazione di un quadro analitico per aiutare gli Stati membri nella valutazione della proporzionalità e necessità della regolamentazione in caso di nuove professioni.

1.2.3 PROPRIETÀ INTELLETTUALE E INDUSTRIALE

Proprietà Intellettuale

Una serie di documenti programmatici e strategici della Commissione europea (*A Digital Single Market Strategy for Europe, Towards a modern, more European Copyright Framework*) e gli esiti dei processi di consultazione pubblica conclusisi nello scorso finale del 2015, fanno prevedere, nel corso del 2016, un catalogo di misure varie, legislative e non legislative, con un diverso impatto potenziale, su alcuni aspetti specifici concernenti la tutela del diritto d'autore. Tale approccio appare in linea con quanto l'Italia ha sostenuto in più sedi istituzionali, perché più orientato a promuovere l'industria creativa europea nell'attuale dispiegarsi dell'evoluzione digitale, piuttosto che procedere, come era nelle intenzioni originarie dell'esecutivo UE, ad un'ampia e profonda revisione dell'attuale *acquis* europeo.

Sul delicato tema della portabilità dei servizi di fornitura di contenuti tutelati da *copyright*, la Commissione suggerisce un approccio graduale per rimuovere gli ostacoli all'accesso transfrontaliero alle opere protette e alla loro circolazione sul territorio UE, proponendo un regolamento sulla portabilità dei contenuti digitali e una norma d'armonizzazione, nella primavera del 2016, che estenda alcune delle previsioni della Direttiva Satellite e Cavo alla distribuzione transfrontaliera di trasmissioni *online* TV e radio.

A queste iniziative si affiancherà, allo stesso tempo, anche un sostegno ai titolari dei diritti ed ai distributori per l'individuazione di accordi di licenza che consentano l'utilizzo *cross-border* da parte dei consumatori finali dei servizi messi a disposizione da parte degli operatori intermediari. Tra l'altro, numerosi regolamenti e prassi, a livello nazionale, in materie diverse dal diritto d'autore (i.e. il regime fiscale), provocano costi aggiuntivi per il commercio transfrontaliero di contenuti digitali, con le conseguenti distorsioni nella concorrenza tra i fornitori di servizi.

Altra area delicata riguarderà l'implementazione del Trattato di Marrakech, adottato in ambito OMPI (Organizzazione Mondiale per la Proprietà Intellettuale), volto a facilitare l'accesso alle opere pubblicate per le persone non vedenti e con disabilità visive, che verterà su un'eccezione obbligatoria ai diritti esclusivi di riproduzione, distribuzione e messa a disposizione del pubblico di tali opere, con margini, più o meno ampi, di adattamento a livello nazionale e meccanismi per lo scambio di *file* con Paesi terzi.

Sulla questione dell'armonizzazione, la Commissione intende poi affrontare, nella primavera del 2016, una serie di eccezioni per adattare all'ambiente digitale, prendendo in considerazione importanti situazioni di mercato e di pratiche di licenza, nel contesto derivante dagli accordi internazionali e del relativo *"test a tre fasi"*. Ci si concentrerà sulle eccezioni per istruzione, ricerca e accesso alla conoscenza e, in particolare, la possibilità di: effettuare il cd. *Text and Data Mining* da parte di istituti di ricerca di interesse pubblico per i contenuti ai quali hanno legittimo accesso; chiarire l'applicazione dell'eccezione per l'illustrazione didattica per: a) utilizzi digitali e b) apprendimento a distanza; permettere la conservazione di opere, in formato digitale, da parte delle istituzioni di tutela dei beni culturali; consentire la consultazione a distanza di opere conservate nelle biblioteche accademiche per ricerca e studio privato; chiarire la cd. "eccezione panorama".

Una maggiore armonizzazione non potrà prescindere dalla preventiva verifica dell'impatto, in termini economici, sulle varie categorie di soggetti coinvolti ed, in particolare, di quelli appartenenti alla filiera dell'industria culturale. Occorre migliorare e semplificare il sistema di concessione delle autorizzazioni dei diritti. Tale sistema, basato sulle diversità nazionali, deve, tuttavia, rimanere fondato sul consenso dei titolari, nel rispetto dei principi fondamentali che caratterizzano il diritto d'autore, principi derivanti, appunto, dai trattati internazionali.