servizio affari internazionali

ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

Scheda n. 5/2013

UNIONE EUROPEA: INIZIATIVE, PROPOSTE E ARGOMENTI DI DISCUSSIONE PER IL 2013

Temi e proposte legislative di interesse della 3ª Commissione permanente

La presente scheda intende evidenziare, per la Commissione"Affari esteri, emigrazione", i principali temi di attualità nel 2013.

A questo fine sono stati analizzati tre strumenti di programmazione: il Programma annuale di lavoro della Commissione europea, il Programma di 18 mesi del Consiglio, elaborato dalle Presidenze irlandese, lituana e greca, e la Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea. Le indicazioni contenute nella presente nota non devono considerarsi esaustive e, al fine di agevolare un maggior approfondimento, sono stati indicati tra parentesi quadra i rinvii alla trattazione nei documenti analizzati.

Si ricorda che il 2013 sarà l'anno europeo dei cittadini, istituito dalla Commissione e dal Parlamento europeo nel novembre del 2011 per il rafforzamento e la conoscenza dei diritti e delle responsabilità connesse alla cittadinanza dell'Unione. Il 2013 è un anno di transizione verso tre avvenimenti estremamente importanti che avranno luogo nel 2014: due al livello dell'Unione, con l'elezione del Parlamento europeo (sono state proposte le date del 22-25 maggio 2014) e il rinnovo della Commissione. In questo ambito si segnala la raccomandazione della Commissione del 12 marzo 2013 in cui la Commissione europea, riprendendo quanto proposto dal Parlamento europeo nella sua risoluzione del 22 novembre 2012, richiede ai partiti politici europei di indicare un candidato alla carica di presidente della Commissione. Il terzo avvenimento riguarda specificamente l'Italia che nel secondo semestre del 2014 svolgerà il ruolo di Presidente di turno del Consiglio dell'Unione europea.

Programma di lavoro della Commissione per l'anno 2013 (COM (2012) 629 def., vol 1 e vol 2)

Come di consueto, a fine 2012 la Commissione europea ha pubblicato - sotto forma di Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - il proprio Programma di lavoro per il 2013, in cui vengono elencate le principali proposte da presentare l'anno successivo.

Nella Comunicazione si sottolinea che priorità assoluta è affrontare la crisi economica e riportare l'Unione europea sulla strada della crescita sostenibile Questo risultato potrà essere ottenuto con un contesto macroeconomico stabile derivante da una reale unione economica e monetaria e da una trasformazione dell'economia in grado di sfruttare in pieno le potenzialità dell'Europa.

Le proposte elencate, che - tenendo conto della fine della legislatura europea - saranno presentate anche nella prima parte del 2014, riguardano i seguenti ambiti di azione:

- **porre le giuste basi per un'autentica unione economica e monetaria;**

- **promuovere la competitività attraverso il mercato unico e la politica industriale;**
- **connettere e competere: costruire oggi le reti di domani**;
- **la crescita e l'occupazione: inclusione ed eccellenza;**
- **utilizzare le risorse dell'Europa per promuovere la competitività;**
- **sfruttare la nostra posizione: l'Europa come attore globale.**

In particolare la Commissione europea intende presentare le seguenti iniziative, per le quali non è indicata una precisa data di realizzazione[1]:

1) **Preparare la posizione dell'UE sull'agenda di sviluppo post-2015** (iniziativa non legislativa) [Com(I,54). C(I.22; II.60)]. Sarà presentata una comunicazione nell'ambito dell'attuazione di una strategia collegata riguardante gli obiettivi di sviluppo del millennio, il seguito di Rio+20 e gli obiettivi di sviluppo sostenibile.
2) **Preparare la posizione dell'UE sul *follow-up* di Rio +20**, compresa la definizione di obiettivi di sviluppo sostenibile (iniziativa non legislativa) [Com(I,55). C(II.296, 298)]. La comunicazione definirà il seguito che l'UE vuole dare a Rio + 20, compresi gli obiettivi di sviluppo sostenibile.
3) **Pacchetto allargamento 2013** (iniziativa non legislativa). [Com(I, 56). C(II.3-10). IT(2.1.3)]. La Commissione riferisce con una relazione al Consiglio sui paesi candidati effettivi e potenziali. La relazione consente ogni anno al Consiglio di definire gli orientamenti strategici principali sull'allargamento;
4) **Direttive di negoziato per un ampio accordo commerciale e di investimenti con i *partner* dell'Unione** [Com(I,57). C(I.20)]. Le raccomandazioni finali del gruppo di alto livello UE -USA sull'occupazione e sulla crescita potrebbero spianare il via a negoziati su un partenariato transatlantico ambizioso e globale sul commercio e gli investimenti;
5) **Approccio globale alla gestione delle crisi al di fuori dell'UE** (iniziativa non legislativa). [Com(I,58). C(II,49)]. I molteplici strumenti a disposizione dell'UE per favorire la gestione delle crisi esterne vanno usati in modo coerente e in stretta collaborazione con gli Stati membri, agendo sull'intero ciclo delle crisi dalla prevenzione alla ricostruzione.

Programma di diciotto mesi del Consiglio elaborato dalle presidenze irlandese, lituana e greca (1° gennaio 2013-30 giugno 2014, doc. 17426/12)

La Presidenza del Consiglio dell'Unione è esercitata per un periodo di 18 mesi da tre Stati membri, ciascuno dei quali assicura, per sei mesi, la presidenza delle formazioni del Consiglio e l'attuazione di un programma comune: il Programma dei diciotto mesi del Consiglio.
Il "Programma delle tre Presidenze o "programma delle attività del Consiglio" è composto di due parti: la prima contiene il quadro strategico, che prevede in un contesto più ampio anche gli obiettivi più a lungo termine perseguiti dalle presidenze successive. Nell'attuale Programma per questa sezione sono state consultate le future presidenze italiana, lettone e lussemburghese. La seconda parte costituisce il programma operativo ed è stata preparata in stretta cooperazione con la Commissione europea e il Presidente del Consiglio europeo.

---

[1] Al fine di agevolare ulteriori approfondimenti sono stati puntualmente indicati tra parentesi quadra, per ogni tema o proposta, rinvii alla trattazione nei documenti analizzati.
E' stato, a tal fine, utilizzato un codice alfanumerico, composto dall'indicazione della fonte (**C**: Programma di diciotto mesi del Consiglio; **Com**: programma annuale della Commissione; **IT**: Relazione programmatica 2013 relativa alla partecipazione dell'Italia all'Unione europea) e dall'individuazione del capitolo (in numeri romani) e del paragrafo (in numeri arabi) rilevanti. Nel caso delle proposte contenute nel COM(2012) 629, vol. 2, il numero romano indica il numero dell'Allegato, quello arabo il numero progressivo della proposta.
L'acronimo **S** individua, infine, le iniziative che la Commissione europea finalizza alla "semplificazione e riduzione degli oneri normativi"

I temi indicati nel Programma di diciotto mesi che rientrano nelle materie d'interesse della Commissione sono i seguenti:

- realizzazione della **stabilità e della prosperità al livello globale**, anche attraverso l'ampia rete di partenariati strategici, bilaterali e regionali dell'UE e l'attivismo nei consessi multilaterali [C(I.21)];
- revisione degli **obiettivi di sviluppo del millennio** [C(I.22)];
- funzionamento efficiente del **Servizio europeo per l'azione esterna** (SEAE) [C(II.20,22)];
- **attuazione del piano d'azione dell'UE sui diritti umani e la democrazia, anche grazie alla nomina del primo rappresentante speciale dell'UE per i diritti umani** [C(II, 37-38)];
- **lotta contro l'immigrazione clandestina e sviluppo di una politica comune in materia di immigrazione, in grado di contribuire al programma UE per la crescita** [C(II, 105-109)];
- **completamento del sistema europeo comune di asilo e promozione di solidarietà nei confronti degli Stati membri sottoposti a pressioni, dovute anche a flussi migratori misti** [C(II, 110-111)];
- **lotta alla tratta di esseri umani** [C(II,119)].

Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea (Doc LXXXVII-*bis*, n. 3)

Il 18 gennaio 2013 il Governo ha trasmesso alle Camere la terza Relazione programmatica relativa alla partecipazione dell'Italia all'Unione europea. La nuova legge 24 dicembre 2012, n. 234, che riguarda la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, prevede all'articolo 13 che il Governo presenti entro il 31 dicembre di ogni anno "*una relazione che indica gli orientamenti e le priorità che il Governo intende perseguire nell'anno successivo con riferimento agli sviluppi del processo d'integrazione europea, ai profili istituzionali e a ciascuna politica dell'Unione europea tenendo anche conto delle indicazioni contenute nel programma di lavoro della Commissione europea e degli altri strumenti di programmazione legislativa e politica delle altre istituzioni dell'Unione stessa*".

Con specifico riferimento alla Relazione per il 2013, il Governo avverte in premessa che la coincidenza temporale con la fine della legislatura ne ha condizionato la natura, rendendola uno strumento prevalentemente informativo e descrittivo. Il Governo afferma di essersi dovuto astenere dall'*"assumere impegni come soltanto un Governo e un Parlamento nel pieno esercizio delle loro funzioni potrebbero fare*", anche se in relazione al proseguimento dell'attività politico legislativa delle Istituzioni dell'Unione, " *gli orientamenti esposti nella relazione riflettono la posizione che il Governo ha sinora assunto e intende portare avanti nel periodo di esecuzione degli affari correnti*". Inoltre è "*verosimilmente utile che il successivo esecutivo non appena in carica , possa avvalersi del contenuto informativo e di orientamento della relazione al fine di definire le proprie priorità e le posizioni da sostenere in sede europea*".

Con riguardo ai temi di interesse della 3ª Commissione, la relazione programmatica annuncia alcuni temi ([IT(13.1.4)] che potranno entrare a far parte dell'agenda della Presidenza italiana del secondo semestre 2014, tra cui:

- promozione degli **scambi con il bacino sud del Mediterraneo**;
- rafforzamento dei rapporti **con gli USA e la Cina**;

Nel paragrafo relativo alla dimensione esterna dell'Unione europea [IT(II,2)] il Governo :

- afferma il sostegno al **progressivo consolidamento del ruolo di coordinamento dell'azione esterna dell'Unione**, affidato all'Alto rappresentante. Nel rafforzamento del Servizio di Azione Esterna, l'Italia richiamerà in particolare l'attenzione su un più efficace coordinamento nella programmazione e gestione degli strumenti finanziari, siano essi di competenza prevalente del SEAE o della Commissione; sulla trasparenza delle procedure di selezione dei funzionari e dell'assegnazione degli incarichi, sulle sinergie tra le rappresentanze degli stati membri e le delegazioni dell'UE;
- definisce imprescindibile l'obiettivo dell'**adesione dei Balcani occidentali e della Turchia**. L'Italia sostiene con forza il rafforzamento dello strumento finanziario di pre-adesione (IPA);
- esprime un forte interessamento alla **politica di vicinato** e, per quanto riguarda i paesi dell'area mediterranea, alla valorizzazione delle risorse naturali, con particolare riguardo alle risorse ittiche e alla pesca sostenibile. Non minore attenzione è rivolta alla **gestione ordinata della mobilità**, in coerenza con le politiche d'immigrazione e la gestione dei flussi migratori, verso le quali si attende un adeguato impegno politico e finanziario da parte delle istituzioni dell'UE.;
- ritiene doveroso, in merito alla collaborazione con i paesi terzi, svolgere una funzione propositiva a favore di una **più stretta interazione dell'UE con gli USA** e di una ulteriore integrazione del mercato euro-atlantico;
- ricorda che sulla politica commerciale comune nel 2013 l'Italia dovrà finalizzare alcuni **accordi di libero scambio con paesi terzi**, nell'ottica di tutelare il sistema produttivo e commerciale italiano. In particolare si riportano il negoziato con il MERCOSUR e gli accordi di libero scambio, ampi e approfonditi, con Marocco, Tunisia, Egitto e Giordania e con alcuni paesi ex Urss, come Georgia, Moldavia, Armenia e Azerbajan. Ed infine con alcuni dell'ASEAN (Singapore Malesia e Vietnam). Molto importante sarà infine definire i contenuti di futuri negoziati commerciali con il Giappone e gli USA;
- afferma che sulle **politiche in materia di immigrazione e asilo** l'Italia dovrà assicurare il sostegno a misure che assicurino assistenza tecnico -finanziaria agli Stati membri più esposti ai flussi migratori e sfruttare appieno le potenzialità offerte dall'agenzia Frontex;
- preannuncia il proprio impegno, in merito alla Cooperazione e lo sviluppo, per una **posizione comune sull'agenda sviluppo post 2015** e al raccordo degli interventi umanitari con quelli della cooperazione. Per il 2013 il Governo si impegna a promuovere la collaborazione con la Commissione sulla gestione centralizzata indiretta dei programmi di cooperazione delegata [IT(II,2.1)].