

**AUDIZIONE INFORMALE DELLA CONFERENZA CON LA COMMISSIONE
POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA DEL SENATO DELLA REPUBBLICA**



**CONFERENZA DEI PRESIDENTI
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE
DELLE REGIONI E DELLE
PROVINCE AUTONOME**

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni [COM(2016)710 final]

**PROGRAMMA DI LAVORO DELLA COMMISSIONE EUROPEA PER IL 2017
Realizzare un'Europa che protegge, dà forza e difende**

23 febbraio 2017

INDICE

Premessa	Pag. 5
1. Il programma di lavoro della Commissione per il 2017	Pag. 7
2. Attuazione delle priorità politiche e nuove iniziative	Pag. 10
3. Programma di lavoro Sussidiarietà 2017 del Comitato delle Regioni	Pag. 16
4. Iniziative selezionate per l'approfondimento dalla Conferenza delle Assemblee regionali	Pag. 17
INIZIATIVA N. 1 – INIZIATIVA PER I GIOVANI	Pag. 18
INIZIATIVA N. 2 ATTUAZIONE DEL PIANO D'AZIONE PER L'ECONOMIA CIRCOLARE	Pag. 24
INIZIATIVA N. 3 QUADRO FINANZIARIO POST 2020	Pag. 26
INIZIATIVA N. 5 ATTUAZIONE DELLA STRATEGIA DELL'UNIONE DELL'ENERGIA: SPOSTAMENTI E MOBILITÀ A BASSE EMISSIONI	Pag. 31
INIZIATIVA N. 10 – LA FORZA DELL'UNIONE FONDATA SU UNA SOLIDA UEM	Pag. 37
INIZIATIVA N. 11 - PILASTRO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI	Pag. 42
INIZIATIVA N. 15 – ATTUAZIONE DELL'AGENDA EUROPEA SULL'IMMIGRAZIONE	Pag. 46
INIZIATIVA N. 21 – UN APPROCCIO PIÙ STRATEGICO ALL'APPLICAZIONE DEL DIRITTO DELL'UE	Pag. 53
5. Il Programma di 18 mesi del Consiglio	Pag. 58
6. La partecipazione dell'Italia all'Unione europea - Relazione programmatica 2017	Pag. 60

Premessa

Ogni anno il programma di lavoro della Commissione europea adotta un piano d'azione per i successivi dodici mesi, rendendo noto come la Commissione intende tradurre in azioni concrete le proprie priorità politiche.

Molte delle proposte normative europee incidono in settori di interesse regionale e, inevitabilmente, sulle politiche e gli interventi legislativi delle Regioni.

Così, per quanto di competenza regionale, affinché la normativa e le politiche europee siano più adeguate e rispondenti agli interessi dei territori ed efficacemente attuate nell'ordinamento regionale, è auspicabile che ciascuna Assemblea regionale eserciti il proprio filtro politico per individuare le priorità regionali, settore per settore, rispetto alle quali rafforzare il raccordo tra i diversi livelli amministrativi e di governo, e scegliere con quale intensità partecipare in modo concreto alla formazione delle decisioni europee, consentendo di evitare il formarsi di vincoli onerosi e concorrere attivamente alla formazione di decisioni più favorevoli e condivise con i territori.

Al fine di rappresentare in forma sistemica le proprie posizioni, le Assemblee regionali svolgono, in seno alla Conferenza, l'analisi preliminare della legislazione europea in agenda e definiscono le priorità comuni al fine di un successivo approfondimento per poi porle all'attenzione degli attori istituzionali coinvolti nel decision-making europeo.

In quest'ottica, importanza strategica riveste il confronto interparlamentare, in particolare con il Senato della Repubblica, col quale è in essere un Protocollo di Intesa per l'instaurazione di una collaborazione sistematica in settori correlati alle politiche legislative regionali, nazionali ed europee, cui si aggiunge l'intesa procedurale con la Commissione per le Politiche europee del Senato. Con quest'ultima è ormai divenuto di prassi un incontro annuale per la discussione del Programma di lavoro della Commissione europea e l'esame delle proposte politiche europee di interesse condiviso ai fini di un approfondimento successivo e dell'invio di osservazioni ai sensi della legge 24 dicembre 2012, n. 234.

Un ulteriore spazio di confronto istituzionale consolidatosi è quello con il Comitato delle Regioni, all'interno del quale è presente una delegazione di rappresentanti delle Assemblee regionali italiane, che conduce due tipologie di scrutinio del programma della Commissione. Con l'approvazione di una Risoluzione, trasmessa a tutte le istituzioni europee, per mezzo della quale esprime le proprie osservazioni, evidenzia priorità e rileva criticità in rappresentanza del sistema europeo degli enti regionali e locali; e attraverso la preparazione di un Programma di lavoro Sussidiarietà, assicura un approccio consistente

di monitoraggio delle proposte legislative della Commissione in merito al rispetto del principio di sussidiarietà.

La condivisione politica in Conferenza e l'individuazione e l'analisi preventive delle proposte europee di priorità condivisa è utile a promuovere sia l'espressione futura di posizioni condivise in merito a proposte legislative europee strategiche per il sistema regionale, sia lo svolgimento delle sessioni europee nelle Assemblee regionali.

1. Il programma di lavoro della Commissione per il 2017

Il 14 settembre 2016, il presidente Juncker ha tenuto di fronte al Parlamento europeo il suo discorso annuale sullo stato dell'Unione europea. Questi gli highlights annunciati:

- **Crescita e occupazione:** "L'Europa deve investire massicciamente nei giovani europei, in chi cerca lavoro e nelle start-up europee. Oggi proponiamo di raddoppiare la durata e la capacità finanziaria del Fondo europeo per gli investimenti strategici."
- **Connettività:** "Oggi proponiamo di dotare entro il 2020 ogni paese e città europei di un accesso gratuito a internet senza fili nei principali punti di aggregazione pubblica sul territorio."
- **Diritti d'autore:** "Il lavoro di giornalisti, editori e autori deve essere giustamente retribuito, che sia svolto in una redazione o a casa, che sia diffuso offline o online, che sia pubblicato con una fotocopiatrice o con un hyperlink sul web."
- **Unione dei mercati di capitali:** "Un'economia che dipende quasi interamente dal credito bancario non fa bene alla stabilità finanziaria. E neanche alle imprese, come abbiamo potuto constatare durante la crisi finanziaria. Per questo dobbiamo ora, con urgenza, accelerare il progetto dell'Unione dei mercati dei capitali. A questo proposito la Commissione vi presenta oggi una tabella di marcia concreta."
- **Migrazione:** "Oggi lanciamo un ambizioso piano di investimenti per l'Africa e il vicinato europeo che può raccogliere investimenti potenziali per 44 miliardi di euro. Se anche gli Stati membri metteranno mano al portafoglio, possiamo arrivare a 88 miliardi di euro."
- **Sicurezza:** "Difenderemo i nostri confini con la nuova guardia costiera e di frontiera europea. Voglio che a partire da ottobre ai confini esterni della Bulgaria siano stanziati almeno 200 guardie di frontiera e 50 veicoli extra."
- **Difesa:** "Per una difesa europea forte è necessaria un'industria della difesa innovativa. Per questo proporremo prima della fine dell'anno un fondo europeo per la difesa, che dia un forte impulso alla ricerca e all'innovazione."

Il discorso sullo stato dell'Unione e le priorità indicate hanno rappresentato il contributo della Commissione europea al vertice informale di Bratislava dei 27 capi di Stato o di Governo, che si è concluso con l'approvazione della cosiddetta "**Dichiarazione di Bratislava**", che ha dato avvio alla riflessione sul futuro dell'Unione europea, anche in vista della ricorrenza del 60° anniversario della firma dei trattati di Roma nel marzo 2017,

e con l'adozione di una **“Tabella di marcia”** che delinea le iniziative prioritarie a livello europeo, in particolare in tre ambiti chiave: migrazioni, sicurezza e sviluppo sociale ed economico, soprattutto a favore dei giovani.

È sulla base di questi indirizzi politici e di un confronto con Parlamento europeo e Consiglio che il 25 ottobre 2016 la Commissione europea ha adottato il proprio **Programma di lavoro per il 2017, “Realizzare un’Europa che protegge, dà forza, e difende”**, che indica come la Commissione intende annualmente tradurre in pratica le priorità politiche definite dal suo Presidente.

Il programma di lavoro si concentra su un **set limitato di iniziative concrete**, dove si ritiene che l’azione europea possa essere più efficace – “una Commissione impegnata sulle cose che contano ...” – ed a farlo in maniera più efficace – “... e una Commissione impegnata a fare meglio” - rimuovendo gli ostacoli alla corretta applicazione e al rispetto della normativa europea, applicando i principi di una migliore regolamentazione, anche valorizzando il lavoro della piattaforma REFIT¹ ed aumentando la trasparenza del processo decisionale, attraverso un nuovo accordo interistituzionale con Parlamento europeo e Consiglio su un registro per la trasparenza obbligatorio. La Commissione propone inoltre il ritiro di proposte obsolete e l’abrogazione della legislazione ormai superata.

Il documento si articola in una **Comunicazione politica** e **cinque allegati**, cui si aggiunge il **quadro della legislazione che diventerà applicabile nel 2017** :

- **21 nuove iniziative (Allegato I)**, che saranno presentate nel 2017. Per ciascuna nuova iniziativa, il programma di lavoro della Commissione, ai sensi dell’art. 8 del nuovo Accordo Interistituzionale sul Legiferare meglio, dà informazioni su: base giuridica; tipologia di atto normativo; tempistica indicativa di adozione da parte della Commissione; altre informazioni di procedura rilevanti, incluse quelle relative al lavoro di impact assessment e valutazione. Occorre precisare che le informazioni sono indicative e soggette a modifica nel corso del processo, in particolare a seguito dei risultati dell’impact assessment. Tutte le informazioni sono inoltre aggiornate regolarmente sul sito web della Commissione all’interno della “Lista delle iniziative imminenti”.
- **27 iniziative REFIT - Programma di controllo e adeguatezza della regolamentazione (Allegato II)**, che prevedono la revisione di normative attuali. Scopo di REFIT è tagliare il c.d. “red tape”, migliorare la legislazione esistente e renderla più “leggera”, semplice e meno costosa.

¹ La piattaforma REFIT è un comitato indipendente di esperti che esamina la legislazione esistente e tiene conto anche delle proposte dei cittadini e degli stakeholders per ridurre gli oneri amministrativi e finanziari della legislazione europea.

- **35 proposte prioritarie in sospenso (Allegato III)**, di cui la Commissione sollecita l'adozione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio per l'importanza che rivestono. Il fine è di dare risultati più veloci ai cittadini e alle imprese.
- **19 proposte legislative pendenti (Allegato IV)**, che saranno ritirate o modificate entro aprile 2017, perché non in linea con le nuove priorità politiche, ovvero per la difficoltà di prospettare una adozione da parte dei legislatori in un prossimo futuro o infine per l'impossibilità di implementarle con successo. Il motto della Commissione è "Resettare per focalizzarsi su ciò su cui si può raggiungere un accordo".
- **16 atti di cui è prevista la abrogazione (Allegato V)** perché diventati obsoleti.

Si aggiunge un quadro di **36 atti legislativi**, che rappresentano la nuova legislazione europea che diventerà applicabile nel 2017 e che vengono pubblicati con data di applicazione allo scopo di informare cittadini, imprese ed il sistema degli *stakeholders*.

2. Attuazione delle priorità politiche e nuove iniziative

Un nuovo impulso all'occupazione, alla crescita e agli investimenti

L'aumento dell'occupazione, in particolare giovanile, resta uno dei principali target europei. La Commissione propone una serie di iniziative per investire nei giovani europei, in chi cerca lavoro e nelle start-up europee. **La nuova iniziativa per i giovani (iniziativa n. 1)** comprende proposte in materia di istruzione, formazione e impiego. Le misure per l'attuazione alla nuova agenda per le competenze in Europa daranno priorità ai giovani con proposte per migliorare la qualità dei tirocini e garantire una maggiore mobilità dei tirocinanti. Saranno anche presentate proposte per la modernizzazione dell'istruzione scolastica e superiore e per rilevare i risultati dei giovani sul mercato del lavoro. La Commissione ha inoltre chiesto il rafforzamento della garanzia giovani con il rifinanziamento del programma per un ammontare complessivo di 2 miliardi di euro per il periodo 2017-2020. Sempre nell'ambito dell'iniziativa n. 1 e con lo scopo di costruire una società più inclusiva, contribuire al rafforzamento della cittadinanza europea ed alla acquisizione di esperienze sul campo e nuove competenze linguistiche, viene proposta la istituzione del Corpo europeo di solidarietà, cui potranno partecipare i giovani dai diciassette ai trent'anni.

Sul piano degli investimenti, la Commissione punta alla creazione di partnership pubblico-privato per rimuovere gli ostacoli e sostenere investimenti nell'economia reale e si impegna a raddoppiare la capacità finanziaria del Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS 2.0) nell'ambito del c.d. Piano Juncker ed a presentare un Piano per l'Africa ed i Paesi del vicinato, allo scopo di promuovere una crescita sostenibile e possibilità di occupazione anche in questi paesi ed affrontare al contempo una delle cause profonde della migrazione.

Per incentivare l'innovazione, la Commissione punta ad integrare l'innovazione in modo trasversale in tutte le politiche dell'Unione ed a fissare obiettivi congrui nei fondi di ricerca e sviluppo e nei fondi di investimento e strutturali.

La Commissione presenterà una iniziativa per l'**Attuazione del piano d'azione per l'economia circolare (iniziativa n. 2)**, che offre un grande potenziale di innovazione e occupazione all'interno dell'Unione, con misure per migliorare la gestione dei rifiuti e l'utilizzo dell'acqua potabile, dando seguito all'iniziativa dei cittadini europei "Right2Water".

La Commissione continuerà a lavorare con i legislatori sulla revisione del quadro finanziario pluriennale 2014-2020 a favore degli obiettivi prioritari dell'Unione e al

contempo presenterà una iniziativa sul **Quadro finanziario post 2020 (iniziativa n. 3)** che prevede una proposta globale per il prossimo quadro finanziario, in particolare in materia di risorse proprie².

Un mercato unico digitale connesso

Al mercato unico digitale è legato indubbiamente un notevole potenziale di crescita dei mercati e dell'occupazione in Europa, la cui piena realizzazione è considerata prioritaria nel 2017 e prevista dalla proposta di **Attuazione della strategia per il mercato unico digitale (iniziativa n. 4)** che dovrà completare l'attuazione della strategia. Sarà effettuato un esame intermedio della strategia per il mercato unico e si lavorerà con i colegislatori al fine di portare ad approvazione le proposte già presentate in merito tra l'altro a copyright, portabilità transfrontaliera, geoblocchi, tecnologie *cloud* e WiFi4EU e, dal luglio 2017, saranno abolite le tariffe di roaming internazionale. La Commissione intende inoltre presentare proposte in merito al pacchetto IVA applicabile al commercio elettronico ed alle pubblicazioni online e libri digitali.

Un'Unione dell'energia resiliente con politiche lungimiranti in materia di cambiamenti climatici

All'interno del quadro strategico per l'unione dell'energia, si darà seguito alla strategia sulla mobilità a basse emissioni con la **Attuazione della strategia dell'Unione dell'energia: spostamenti e mobilità a basse emissioni (iniziativa n. 5)**, un pacchetto di misure tese ad aumentare l'efficienza nei trasporti di persone e cose, il graduale passaggio a veicoli ad emissioni basse o zero, l'attuazione del principio "chi inquina, paga" proponendo il servizio europeo di telepedaggio e l'eurobollo, oltre alla attuazione dell'accordo internazionale sulle emissioni degli aeromobili. La Commissione ha inoltre presentato a fine anno il nuovo pacchetto energia, che prevede misure su efficientamento energetico, energie rinnovabili e per garantire condizioni eque ai consumatori.

Un mercato interno più profondo e più equo con una base industriale più solida

Al fine di sfruttare maggiormente il potenziale del mercato unico più grande del mondo, la Commissione ha previsto l'iniziativa **Attuazione della strategia per il mercato unico**

² Si segnala che il Gruppo di alto livello sulle risorse proprie, presieduto da Mario Monti, ha presentato al Collegio dei Commissari le proprie conclusioni sul futuro del finanziamento del bilancio UE, con proposte di riforma sia dal lato delle entrate che delle uscite.

(iniziativa n. 6) e agirà su più fronti. Con una revisione della legislazione sulla libera circolazione delle merci, agevolando il riconoscimento reciproco, contrastando i prodotti non conformi e incentivando un maggiore rispetto della normativa attraverso il rafforzamento dei poteri delle Autorità nazionali garanti della concorrenza, la creazione di uno strumento di informazione sul mercato unico, l'accesso ad uno sportello digitale unico ed il potenziamento della rete SOLVIT che interviene in caso di violazione dei diritti UE di cittadini e imprese da parte della pubblica amministrazione di un altro paese UE. Altre misure comprendono una iniziativa sulle valutazioni coordinate delle tecnologie sanitarie ed una iniziativa che riguarderà l'utilizzo delle nuove tecnologie nel diritto societario. Un'altra iniziativa è quella che prevede una **Tassazione più equa delle imprese (iniziativa n. 7)**, per costruire un solido quadro fiscale per le imprese che operano a livello transfrontaliero che devono versare il giusto contributo ai paesi nei quali di fatto realizzano gli utili. In particolare la Commissione, tenendo anche conto dei pareri emersi dalla piattaforma REFIT, intende proporre misure relative ad un sistema dell'IVA definitivo - moderno, efficiente e a prova di frode – con un approccio più efficace e proporzionato nei confronti delle aliquote IVA. Inoltre adotterà proposte per semplificare gli obblighi in materia di IVA per le imprese e per creare un elenco UE di giurisdizioni di paesi terzi che non rispettano il principio della buona governance fiscale.

Una ulteriore iniziativa riguarda la **Attuazione della strategia spaziale per l'Europa (iniziativa n. 8)** per garantire alle autorità pubbliche, con proposte sui servizi di comunicazione satellitare statale e misure per facilitare la commercializzazione di servizi e dati spaziali, servizi di comunicazione sicuri ed efficienti in termini di costi e l'agevolazione dell'immissione nel mercato.

Infine, nell'ambito dell'iniziativa **Attuazione del piano d'azione per l'Unione dei mercati dei capitali (iniziativa n. 9)**, la Commissione presenterà una proposta di revisione intermedia del piano d'azione, misure volte a favorire il finanziamento a lungo termine delle imprese e delle infrastrutture, individuando gli ostacoli rimanenti e le eventuali misure integrative necessarie, misure relative ad un quadro per un prodotto pensionistico individuale europeo volto a ridurre gli ostacoli alla prestazione di servizi pensionistici transfrontalieri ed aumentare la concorrenza tra gli enti erogatori.

Un'Unione economica e monetaria più profonda e più equa

Il Libro bianco sul futuro dell'Europa, che la Commissione europea dovrebbe presentare in occasione dei 60 anni dalla firma dei Trattati di Roma, che delinea le tappe di riforma della UE a 27 Stati membri e che è previsto nell'ambito della iniziativa **La forza**

dell'Unione fondata su una solida UEM (iniziativa n. 10), sembra che si concentrerà sulla fase 2 dell'approfondimento della UEM, sulla necessità di una riforma del patto di stabilità e sulla necessità di integrare il contenuto del trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'UEM nel quadro giuridico dell'UE. Nell'ambito dell'iniziativa la Commissione prevede anche di proporre un riesame sul sistema europeo di vigilanza finanziaria su banche e intermediari finanziari al fine di rafforzarne efficienza ed efficacia.

Inoltre, a seguito della relativa consultazione pubblica, la Commissione presenterà il **Pilastro europeo dei diritti sociali (iniziativa n. 11)** per arrivare ad una maggiore convergenza delle performance sociali e occupazionali, sia colmando le lacune della legislazione in materia di politica sociale, sia individuando parametri sociali, come la *flessisicurezza*, fondati sulle migliori prassi degli Stati membri, e che mirano ad aumentare la convergenza dei mercati del lavoro e della protezione sociale, sia le iniziative volte ad affrontare le problematiche legate alla conciliazione tra vita professionale e vita privata per le famiglie che lavorano. Si prevedono inoltre una misura non legislativa sulla attuazione della direttiva sull'orario di lavoro e la revisione REFIT della direttiva sulla dichiarazione scritta che impone al datore di lavoro l'obbligo di informare il lavoratore delle condizioni applicabili al contratto o al rapporto di lavoro.

Commercio: un accordo realistico e equilibrato di libero scambio con gli USA

Si stima che per ogni miliardo di euro di esportazioni si creano 14.000 nuovi posti di lavoro nella UE, e che circa uno su sette posti di lavoro in Europa dipenda dalle esportazioni verso il resto del mondo. Al fine di sfruttare il potenziale occupazionale del commercio internazionale, l'Unione europea si impegna a favore di politiche commerciali aperte, ma regolamentate. Nel programma di lavoro 2017, la Commissione prevede la **Attuazione della strategia "Commercio per tutti" (iniziativa n. 12)** che, oltre a portare avanti i negoziati bilaterali in corso con i principali partner (come il Giappone) ed aprire nuovi negoziati per la creazione di zone di libero scambio con Cile, Australia e Nuova Zelanda, la Commissione intende rafforzare gli strumenti di difesa commerciale contro le pratiche commerciali sleali.

Quanto al TTIP (Trattato transatlantico di liberalizzazione commerciale), la Commissione intende riavviare quanto prima i negoziati con la nuova amministrazione USA.

Uno spazio di giustizia e di diritti fondamentali basato sulla reciproca fiducia

Le due iniziative legate a questa priorità sono il **Pacchetto sulla protezione dei dati (iniziativa n. 13)** e **Progressi verso un'autentica ed efficace Unione della sicurezza (iniziativa n. 14)**. La creazione di una "Unione della Sicurezza" implicherà un impegno ad allineare le norme in materia di protezione dei dati personali e della vita privata: è previsto un nuovo pacchetto legislativo per la protezione dei dati personali ed una revisione della direttiva sulla c.d. e-privacy per aggiornarla alla luce delle recenti innovazioni tecnologiche.

Ma la vera sfida è quella di garantire la sicurezza alle frontiere e all'interno del territorio dell'Unione. La Commissione prevede un piano d'azione per la lotta al finanziamento del terrorismo. I principali ambiti delle proposte legislative in questo campo sono il riciclaggio, la confisca dei beni e la lotta ai movimenti illeciti di denaro contante. Vengono inoltre previste iniziative in merito ad un sistema europeo di informazione ed autorizzazione ai viaggi (ETIAS) per il controllo automatico dei cittadini provenienti da paesi terzi.

La Commissione lavorerà anche al rafforzamento di EUROPOL, in relazione particolare alla dotazione di risorse del centro europeo antiterrorismo.

Verso una nuova politica della migrazione

La migrazione sarà sempre più una politica gestita a livello europeo. La Commissione prevede di continuare a lavorare sulla **Attuazione dell'agenda europea sulla migrazione (iniziativa n. 15)** e sui suoi diversi assi di intervento, a partire dagli accordi con i paesi terzi di origine e transito dei migranti che mirano all'attuazione di misure di stabilizzazione politica ed economica. Sono all'esame dei colegislatori per l'approvazione proposte chiave quali la riforma del sistema di Dublino per il sistema europeo comune di asilo, il nuovo quadro relativo al reinsediamento dei richiedenti asilo, le misure per la gestione della migrazione regolare.

Un ruolo più incisivo a livello mondiale

Per rafforzare il ruolo dell'Unione quale attore globale, la Commissione presenterà proposte in merito alla **Attuazione del piano d'azione europeo in materia di difesa (iniziativa n. 16)**, che prevede l'istituzione di un Fondo europeo per la difesa per promuovere ricerca e innovazione ai fini del rafforzamento della base industriale e tecnologica di difesa europea. Si prevedono inoltre misure volte a migliorare l'uso e l'efficacia delle norme in materia di appalti pubblici. La Commissione prevede inoltre la **Attuazione della strategia globale UE (iniziativa n. 17)** per promuovere la resilienza dei suoi partner, del vicinato e di regioni circostanti più ampie, nel percorso di

stabilizzazione politica ed economica e delle riforme. Sono infine previste una **Strategia dell'UE per la Siria (iniziativa n. 18)**, da adottarsi insieme all'Alto rappresentante delle Nazioni Unite, che definirà le modalità di assistenza umanitaria e di contributo alla stabilizzazione e ricostruzione dell'area, ed il **Partenariato Africa-UE: un nuovo slancio (iniziativa n. 19)** che, in vista del quinto vertice UE-Africa che si terrà alla fine del 2017, definirà priorità ed obiettivi strategici dell'UE nei rapporti con l'Africa.

La Commissione ha inoltre presentato le sue proposte sul futuro sostenibile dell'Europa e l'azione europea a favore della sostenibilità, e su un rinnovato consenso europeo sullo sviluppo per garantire l'allineamento delle politiche europee agli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite.

Un'Unione di cambiamento democratico

La Commissione sta lavorando in stretta collaborazione con i colegislatori ai fini della piena attuazione e applicazione dell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" ed è impegnata nei negoziati che riguardano la recente proposta di accordo interistituzionale su un registro obbligatorio per la trasparenza, che riguardi Consiglio, Commissione e Parlamento europeo, ai fini della definizione di una *governance* più trasparente del processo decisionale europeo. La Commissione intende proporre la **Modernizzazione delle procedure di comitatologia (iniziativa n. 20)** - con misure volte ad allineare le norme di diritto derivato con le disposizioni aggiornate del trattato sugli atti delegati e di esecuzione e misure volte alla verifica della legittimità democratica delle procedure vigenti per l'adozione di atti delegati e di esecuzione - e **Un approccio più strategico all'applicazione del diritto dell'UE (iniziativa n. 21)**, al fine di assicurare una migliore applicazione, attuazione ed esecuzione del diritto dell'Unione europea a livello nazionale, in particolare l'esecuzione delle regole relative al mercato unico, la corretta attuazione ed esecuzione della normativa ambientale, nonché l'accesso alla giustizia da parte di imprese e cittadini.

3. Programma di lavoro Sussidiarietà 2017 del Comitato delle Regioni

Ciascun anno il Comitato delle Regioni approva in plenaria il c.d. Programma di lavoro Sussidiarietà, basato su una lista di priorità, una pre-selezione delle iniziative incluse nel Programma di lavoro della Commissione, seguendo alcuni criteri cumulativi, quali il chiaro interesse dell'iniziativa per il sistema degli enti regionali e locali, l'investimento di competenze regionali e una potenziale dimensione di sussidiarietà.

Le iniziative prioritarie segnalate per il 2017 sono cinque:

- Iniziativa per i giovani (iniziativa n. 1)
- Attuazione del piano d'azione per l'economia circolare (iniziativa n. 2)
- Attuazione della strategia per il mercato unico digitale (iniziativa n. 4)
- Attuazione della strategia dell'Unione dell'energia: spostamenti e mobilità a basse emissioni (iniziativa n. 5), per la parte che concerne il pacchetto sulle energie rinnovabili e il pacchetto sulla efficienza energetica.
- Pilastro europeo dei diritti sociali (iniziativa n. 11)

È stata poi sottolineata la rilevanza di altre quattro iniziative:

- Quadro finanziario post 2020 (iniziativa n. 3)
- La forza dell'Unione fondata su una solida UEM (iniziativa n. 10), per quanto riguarda il Libro bianco sul futuro dell'Europa
- Attuazione dell'agenda europea sulla migrazione (iniziativa n. 15)
- Un approccio più strategico all'applicazione del diritto dell'UE (iniziativa n. 21)

4. Iniziative selezionate per l'approfondimento dalla Conferenza delle Assemblee regionali

Nell'ambito dell'esame del Programma di lavoro della Commissione per il 2017, la Assemblea Plenaria della Conferenza ha individuato per il seguito le seguenti otto iniziative come prioritarie.

Un nuovo impulso all'occupazione, alla crescita e agli investimenti

N.1 *"Iniziativa per i giovani"* – regione coordinatrice **Veneto**

N.2 *"Attuazione del Piano d'azione per l'economia circolare"* – regione coordinatrice **Marche**

N.3 *"Quadro finanziario post 2020"* - regione coordinatrice **Puglia**

Un'Unione dell'energia resiliente con politiche lungimiranti in materia di cambiamenti climatici

N.5 *"Attuazione della strategia dell'Unione dell'energia: spostamenti e mobilità a basse emissioni"* – regione coordinatrice **Friuli Venezia Giulia**

Un'Unione economica e monetaria più profonda e equa

N.10 *"La forza dell'Unione fondata su una solida UEM"* - regione coordinatrice **Lombardia**

N.11 *"Pilastro europeo per i diritti sociali"* - regione coordinatrice **Lazio**

Verso una nuova politica della migrazione

N.15 *"Attuazione dell'Agenda europea sulla migrazione"* - regioni coordinatrici **Abruzzo e Molise**

Un'Unione di cambiamento democratico

N.21 *"Un approccio più strategico all'applicazione del diritto dell'UE"* - regione coordinatrice **Umbria**

Descrizione dell’ambito e degli obiettivi

L’iniziativa intende “creare le migliori condizioni possibili affinché i nostri giovani sviluppino le competenze di cui hanno bisogno e diventino attivi sul mercato del lavoro e nella società³” offrendo “a ciascuno di loro prospettive reali di istruzione, formazione e impiego⁴”, nonché occasioni di crescita sotto il profilo umano dando loro la possibilità di “offrire il proprio aiuto laddove è più necessario per reagire alle situazioni di crisi⁵” e di mettersi alla prova in un contesto lavorativo diverso da quello del paese d’origine.

Essa si articola in un quadro organico di misure (di carattere sia legislativo che non legislativo) che rimandano a due linee principali, l’istituzione di un corpo europeo di solidarietà e l’attuazione dell’agenda per le competenze, per quanto attiene agli aspetti riguardanti i giovani.

1) Istituzione del **Corpo europeo di solidarietà**. L’iniziativa ha preso ufficialmente avvio nel dicembre 2016⁶; possono presentare la propria candidatura i giovani di età compresa fra i diciassette anni (ma servono almeno diciotto anni per poter iniziare un progetto) ed i trenta, previa registrazione nella sezione dedicata del Portale Europeo per i Giovani. Il *Corpo* si compone di due sezioni complementari: la prima (attività di volontariato) offre l’opportunità di svolgere un servizio volontario a tempo pieno in altro paese per periodi compresi tra due e dodici mesi, la seconda (attività occupazionali) – da istituirsi gradualmente attraverso partnership con enti pubblici, ONG e organizzazioni commerciali – offrirà opportunità di lavoro, tirocinio o apprendistato in settori di attività solidali. In entrambi i casi si tratta di progetti di aiuto a comunità o popolazioni in Europa nei temi dell’inclusione, dell’accoglienza e integrazione dei rifugiati e dei migranti, della cittadinanza e partecipazione democratica, della Prevenzione e gestione delle catastrofi, della protezione della natura e dell’ambiente, della Salute e benessere, dell’istruzione, della formazione, dell’occupazione e dell’imprenditorialità, della creatività, della cultura e dello sport. Nella sua prima fase l’iniziativa è finanziata tramite il servizio volontario europeo

³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *Programma di lavoro della commissione per il 2017 Realizzare un’Europa che protegge, dà forza e difende* (COM(2016) 710), del 25 ottobre 2016.

⁴ Comunicazione della Commissione COM(2016) 710 final, cit.

⁵ Commissione europea, Presidente Jean-Claude Juncker, *Discorso sullo stato dell’Unione 2016: Verso un’Europa migliore - Un’Europa che protegge, che dà forza, che difende* (Strasburgo, 14 settembre 2016).

⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *Un corpo europeo di solidarietà* (COM(2016) 942), del 7 dicembre 2016.

(parte del programma ERASMUS+) e altri programmi di finanziamento dell'UE⁷; è prevista una seconda fase (fino al 2020) di consolidamento e solida attuazione del corpo europeo di solidarietà, che dovrebbe vedere l'attivazione di una propria linea di bilancio su una base giuridica distinta. Nell'ambito di questa iniziativa la Commissione prevede l'adozione di misure non legislative e legislative insieme.

2) Attuazione degli aspetti dell'**Agenda per le competenze**⁸ riguardanti i giovani.

A) **Tirocini di apprendistato: un quadro di qualità** e una proposta relativa a una **maggiore mobilità** per gli apprendisti (iniziativa di carattere legislativo). Considerata l'importanza dell'apprendimento basato sul lavoro, la Commissione si propone di arrivare a stabilire un Quadro di qualità per l'apprendistato e, stando a quanto riportato nell'Agenda per le competenze, elaborerà una serie di servizi di sostegno per facilitare la condivisione delle conoscenze, le attività di rete e la collaborazione sull'apprendistato; essa aiuterà inoltre le parti sociali a valorizzare i risultati dei progetti comuni, ad esempio valutando il rapporto costo/efficacia dei periodi di apprendistato e sosterrà inoltre riforme strutturali mediante consulenze *inter pares* e la condivisione delle migliori pratiche, anche attraverso i media sociali.

Particolare attenzione sarà dedicata alle esperienze di apprendimento all'estero. Nell'Agenda per le competenze si legge infatti che: "I dati dimostrano che i giovani che studiano o seguono una formazione all'estero trovano un impiego molto più rapidamente {...} Essi si adattano più rapidamente alle situazioni nuove e riescono a risolvere meglio i problemi. {...} Anche gli apprendisti traggono vantaggio dallo studio e dal lavoro all'estero. Al fine di migliorare le condizioni per la loro mobilità, la Commissione sta realizzando un progetto pilota {...} per valutare la fattibilità e i vantaggi per gli apprendisti derivanti da periodi di mobilità all'estero più lunghi (6-12 mesi). {...} La qualità dell'esperienza di lavoro o di studio fatta all'estero è essenziale. Nel 2016 verrà lanciato un quadro di valutazione della mobilità dell'IFP (istruzione e formazione professionale) per fornire una panoramica delle misure di sostegno in vigore nell'UE e offrire una buona base per individuare le aree in cui sono necessari sforzi ulteriori".

B) **Modernizzazione dell'istruzione scolastica e superiore** (iniziativa di carattere non legislativo, prevista per il 2° trimestre 2017). La Commissione europea, come

⁷ Programma per l'occupazione e l'innovazione sociale, Programma LIFE, Programma Europa per i cittadini, Fondo asilo, migrazione e integrazione, Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, Programma "Salute".

⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *Una nuova Agenda per le competenze per l'Europa. Lavorare insieme per promuovere il capitale umano, l'occupabilità e la competitività* (COM(2016) 381), del 22 settembre 2016 (versione final/2 del 10 ottobre 2016).

ha spiegato nella comunicazione *Migliorare e modernizzare l'istruzione*⁹, si è posta l'obiettivo di un'istruzione di qualità e accessibile a tutti e per far ciò intende adottare un'agenda sull'istruzione superiore e una serie di altre misure per aiutare gli Stati membri a modernizzare l'istruzione, rafforzando i legami tra università, imprese ed altre organizzazioni e migliorando l'interazione tra la ricerca e l'insegnamento.

C) Miglioramento della rilevazione dei risultati per i laureati, ma anche per i giovani che hanno seguito una formazione nell'ambito dell'istruzione e della formazione professionale (iniziativa di carattere non legislativo, prevista per il 2° trimestre 2017). Scopo dell'azione è capire meglio le performance dei laureati e dei diplomati dell'IFP, mettendo a punto un sistema di monitoraggio dei percorsi di carriera, permettendo, da un lato, ad università ed erogatori di istruzione e formazione professionale di comprendere le tendenze del mercato del lavoro, sapere quanto facilmente i loro ex studenti trovano un'occupazione e adattare di conseguenza i loro programmi, dall'altro agli studenti e alle loro famiglie di avere informazioni per operare scelte consapevoli su che cosa e dove studiare. L'obiettivo è rendere tali informazioni maggiormente disponibili e comparabili, lavorando su indicatori di garanzia della qualità, dati amministrativi e approcci fondati su indagini che si avvalgono di piattaforme sociali/media sociali, a seconda del caso.

Quadro di riferimento

L'iniziativa si inquadra nel più ampio contesto della Strategia europea per l'occupazione – che a sua volta rientra nella strategia Europa 2020 per la crescita – il cui Pacchetto Occupazione, con riferimento ai giovani, prevede, tra l'altro, due importanti strumenti quali l'Iniziativa per l'occupazione giovanile e Garanzia giovani. Ampia attenzione alle azioni in materia di giovani è data dalle seguenti tre comunicazioni, del 7 dicembre 2016:

- COM(2016) 381, del 22 settembre 2016 (versione final/2 del 10 ottobre 2016) *Una nuova Agenda per le competenze per l'Europa. Lavorare insieme per promuovere il capitale umano, l'occupabilità e la competitività*; COM(2016) 940, del 7 dicembre 2016 *Investire nei giovani d'Europa*; COM(2016) 941, del 7 dicembre 2016 *Migliorare e modernizzare l'istruzione*; COM(2016) 942, del 7 dicembre 2016 *Un corpo europeo di solidarietà*.

Quanto all'azione del nostro Stato, nella sua relazione programmatica il Governo concorda sul fatto che la carenza di competenze e i relativi squilibri tra domanda e offerta

⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Migliorare e modernizzare l'istruzione* (COM(2016) 941 final), del 7 dicembre 2016.

costituiscono fattori critici sui quali è necessario accrescere gli sforzi e gli impegni attraverso specifiche azioni di sistema. E in armonia con l'ispirazione del Programma di lavoro della Commissione, il Governo individua tra le proprie aree prioritarie di intervento nel 2017 proprio il rafforzamento del ruolo dell'educazione e della formazione. In tal senso, il programma "Erasmus +" e il programma operativo nazionale "Per la scuola - competenze e ambienti per l'apprendimento" saranno considerati strumenti operativi strategici.

Oltre all'aggiornamento di indicatori, benchmark e dati, il Governo considera azioni specifiche preordinate all'innalzamento dei livelli di istruzione e formazione degli adulti e all'integrazione degli immigrati, quelle mirate alla realizzazione dell'alternanza scuola-lavoro, tirocinio e didattica interlaboratoriale, alla progettazione di nuovi istituti di formazione professionale in stretto raccordo con il mondo del lavoro e le filiere produttive del territorio, al sostegno della formazione professionale e terziaria, a far confluire nei percorsi di formazione e lavoro i destinatari di provvedimenti penali, al rafforzamento delle competenze civiche e sociali, a potenziare i servizi telematici offerti alle istituzioni scolastiche.

Con specifico riferimento alla formazione superiore, il Governo intende favorire il job-placement (co-finanziamento di tirocini in imprese ed istituti di ricerca in tutta Europa), la mobilità ad ogni livello (che coinvolga studenti ma anche docenti) e la piena riforma del sistema di alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM). L'assetto regolamentare del comparto AFAM è - assieme al finanziamento delle istituzioni universitarie, la progettazione dell'offerta formativa ed il reclutamento della docenza universitaria - una delle modalità attraverso cui si auspica di attuare l'autonomia responsabile delle istituzioni della formazione superiore. Si conta di introdurre una maggiore flessibilità nella progettazione dei corsi di studio e nei processi di accreditamento e di assicurare a tutti gli atenei un minimo di turn-over in modo da favorire, tra l'altro, l'ingresso dei giovani.

Motivi di interesse regionale

L'interesse delle Regioni all'iniziativa è specialmente evidente, se si considera la competenza che le Regioni hanno nelle materie dell'istruzione, della formazione professionale e della tutela e sicurezza del lavoro. Materie, queste oggetto dell'iniziativa in questione, d'impulso all'occupazione ed alla crescita economica europea, attraverso il miglioramento dell'offerta formativa e dell'istruzione.

Va da sé, dunque, che la partecipazione regionale alla formazione della normativa e degli atti europei interessati dall'iniziativa, meriti l'attenzione specifica delle Regioni.

È noto che il quadro italiano di competenze nel settore dell'istruzione e della formazione professionale sia caratterizzato dalla presenza di diversi attori istituzionali, nazionali e regionali, oltre che dal ruolo rilevante delle parti sociali. Secondo l'ordinamento costituzionale vigente, il sistema dell'offerta formativa sta infatti nella titolarità legislativa – esclusiva o concorrente - dello Stato e delle Regioni ed è affiancato da meccanismi di concertazione tra le diverse istituzioni. Semplificando all'estremo il complesso intreccio di competenze che determina il governo del sistema, lo Stato pone le norme fondamentali e determina i principi generali dell'istruzione, le Regioni hanno, invece, potestà legislativa in materia di istruzione e formazione professionale. L'istruzione è ambito di legislazione concorrente, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche.

La programmazione dell'offerta formativa regionale sulla base dell'analisi dei fabbisogni del territorio (programmi pluriennali e piani annuali di attuazione per le attività di formazione professionale), vede come attori, a diversi livelli, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e le Regioni.

I Ministeri del lavoro e delle politiche sociali, dell'Istruzione, università e ricerca, insieme a Regioni e Province autonome, definiscono, infine, le questioni di comune interesse e, sia pur con pesi diversi corrispondenti alle diverse responsabilità, attraverso intese all'interno della Conferenza Stato-Regioni.

Quanto alla competenza legislativa concorrente regionale in materia di tutela e sicurezza del lavoro, questa - per consolidata dottrina e giurisprudenza - è da intendersi come titolarità di intervento legislativo regionale concorrente nel così detto "diritto amministrativo del lavoro".

Le Regioni hanno, dunque, potestà di fornire una normativa unitaria e coordinata in materie di politiche attive del lavoro, consistenti nei servizi di supporto all'ingresso e al ritorno sul mercato del lavoro, all'avviamento delle componenti deboli, al miglioramento qualitativo e quantitativo dell'occupazione, al rispetto degli standard di trattamento economico normativo e di igiene e sicurezza. Su tali materie, quindi, allo Stato spetta la determinazione dei principi fondamentali e alle Regioni la definizione delle norme di dettaglio.

Concludendo, non v'è dubbio che ci troviamo in un momento storico difficile ma cruciale: *"l'Europa si trova a un punto di svolta"*, recita l'incipit del Programma di lavoro 2017 della Commissione europea e la Commissione stessa si dichiara *"impegnata sulle cose che contano"*. E, fuor di retorica, non c'è niente che conti più delle giovani generazioni.

Il ruolo svolto dalle Regioni, nell'ambito delle politiche giovanili, è decisivo ed importante anche, ma non solo, in riferimento alle azioni riconducibili ai Programmi operativi

regionali (POR FSE e FESR, su tutti) e alle iniziative realizzate con la Garanzia per i giovani, nuovo e significativo strumento finanziario della politica europea per i giovani, lanciato nel 2013 e rafforzato nel settembre 2016 per farne proseguire l'azione fino al 2020.

Vista, peraltro, la decisività dell'argomento per la dimensione regionale e locale, si ritiene fondamentale che le Regioni italiane seguano con particolare interesse ed attenzione, nell'ambito della fase ascendente, l'intervento legislativo relativo al quadro di qualità per i tirocini: il contributo regionale, infatti, in virtù dell'esperienza maturata, può risultare determinante. A questo proposito, giova qui ricordare che nel 2013 in un suo parere il Comitato delle regioni espresse rammarico per il fatto che la Commissione avesse a quel tempo scelto la via di una raccomandazione del Consiglio e non quella di una direttiva¹⁰.

Sempre in materia di tirocini, è opportuno che lo Stato italiano e le Regioni riflettano con attenzione su un passaggio contenuto nell'Agenda delle competenze: *“Il solo sostegno proveniente dal bilancio dell'UE non sarà mai sufficiente. Se gli Stati membri includessero il sostegno alla mobilità nei loro programmi nazionali, un numero maggiore di giovani potrebbe beneficiare di un'esperienza all'estero”*.

Altro centro nevralgico è costituito dal sistema dell'istruzione superiore, se è vero che, come si legge nell'Agenda per le competenze *“entro il 2025 quasi la metà delle offerte di lavoro nell'UE richiederà qualifiche superiori {...}. Le competenze sviluppate grazie a questi programmi sono generalmente considerate fattori importanti per stimolare la produttività e l'innovazione. I laureati e diplomati dell'istruzione superiore hanno migliori opportunità di occupazione e percepiscono retribuzioni più elevate rispetto alle persone che dispongono solo di titoli di istruzione secondaria superiore”*.

In definitiva, ancora una volta emerge l'importanza della dimensione regionale, non solo per l'opinione condivisa sulla *“necessità che gli istituti di istruzione superiore siano soggetti attivi a livello regionale”*¹¹, oltre che nazionale, ma soprattutto per la possibilità che le Regioni si pongano come *trait d'union* tra il mondo dell'istruzione superiore, dell'università e della ricerca e quello dell'impresa, anche attraverso un sapiente utilizzo dei programmi regionali afferenti ai fondi strutturali e d'investimento europei, correggendo lo squilibrio tra l'offerta di laureati e diplomati dell'istruzione superiore e le conoscenze e competenze di cui l'economia ha bisogno.

¹⁰ Parere del Comitato delle regioni (2014/C 174/07) *Quadro di qualità per i tirocini*, Testo di riferimento Proposta di raccomandazione del Consiglio relativa a un *quadro di qualità per i tirocini* COM(2013) 857.

¹¹ Che emerge Da una recente consultazione pubblica sul "progetto per la modernizzazione dei sistemi d'istruzione superiore in Europa", si legge ancora nell'*Agenda per le competenze*.

Descrizione dell'ambito e degli obiettivi

L'attuazione del piano d'azione per economia circolare, che costituisce il naturale seguito delle iniziative già proposte nel programma di lavoro del 2016, è composto da una strategia, a carattere non legislativo, riguardante l'utilizzo, il riutilizzo e il riciclaggio delle materie plastiche, prevista per il 4° trimestre del 2017; da una proposta di regolamento volta ad introdurre requisiti qualitativi minimi per le acque riutilizzate per l'irrigazione e il ravvenamento delle acque sotterranee, finalizzata a promuovere un uso efficiente delle risorse idriche e a favorire il riutilizzo delle acque reflue per rispondere ai problemi di scarsità di acqua, rimuovendo i diversi ostacoli che ancora ne limitano la diffusione attraverso una azione a livello europeo; da una revisione della direttiva sull'acqua potabile; da una proposta di carattere non legislativo, sempre prevista per il 4° trimestre 2017, finalizzata ad eliminare gli ostacoli giuridici, tecnici o pratici riguardanti la normativa in materia di sostanze chimiche, di prodotti e di rifiuti; ed infine da un quadro di monitoraggio sull'economia circolare, iniziativa questa di carattere non legislativo prevista per il 4° trimestre del 2017.

Il 13 febbraio u.s. il Consiglio ha inviato alle delegazioni nazionali la proposta di modifica della direttiva europea che riguarda le emissioni di guida reali dai veicoli passeggeri e commerciali leggeri (direttiva europea 2007/46/Ce). Si tratta di una proposta di regolamento di competenza della Commissione europea non sottoposto alla procedura di verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, in quanto ad alto contenuto tecnico (Regolamento (UE) .../... della Commissione del XXX che modifica il regolamento (UE) 2017/xxx della Commissione e la direttiva 2007/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le emissioni di guida reali dai veicoli passeggeri e commerciali leggeri - Euro 6). Con questa proposta la Commissione europea intende adottare degli standard uniformi in materia di omologazione dei sistemi di controllo delle emissioni di alcune tipologie di veicoli, al fine di rendere tali sistemi maggiormente rispondenti all'esigenza di ridurre le emissioni.

Quadro di riferimento

Le proposte riguardanti il piano d'azione per l'economia circolare vanno ad inserirsi in quadro di riferimento piuttosto articolato, nel quale sono da ricomprendere gli atti normativi europei in tema di gestione dei rifiuti, oggetto della procedura di revisione iniziata a fine 2015 ed ancora in corso. Le iniziative proposte per il 2017 costituiscono

pertanto la prosecuzione del processo di revisione delle disposizioni e delle politiche europee in tema di riduzione dei rifiuti avviati in discarica e di riutilizzo delle materie c.d. prime e seconde, con l'intento di promuovere un nuovo modello di sviluppo economico e sociale, a ridotto impatto ambientale.

Quanto all'azione del Governo, a seguito dell'adozione delle conclusioni del Consiglio "Ambiente" del 20 giugno 2016, sono state evidenziate le priorità di lavoro per gli anni futuri in materia di: approcci politici integrati; politiche relative ai prodotti ed efficienza delle risorse; sostegno all'innovazione circolare e alle imprese; monitoraggio, follow-up e cooperazione.

Relativamente alla gestione circolare dei rifiuti, il Governo sta lavorando alla formulazione di un quadro regolatorio che garantisca certezza del diritto e che contemperì la dimensione ambientale con quella economica e sociale.

Inoltre, l'azione del Governo mira ad incentivare un approccio intersettoriale teso a garantire il contestuale raggiungimento degli obiettivi di tutela della salute e di salvaguardia dell'ambiente attraverso un uso più efficiente delle risorse¹².

Quanto alla revisione del pacchetto rifiuti, iniziata nel 2016, il Governo, anche in linea con le indicazioni del Parlamento, continuerà a sostenere l'introduzione di una metodologia unica e armonizzata di calcolo delle quantità di rifiuti riciclate; darà una chiara e univoca definizione dei concetti chiave di recupero, riciclaggio, recupero di materia, riempimento, cessazione della qualifica di rifiuto e trattamento prima del conferimento in discarica; rafforzerà le politiche di prevenzione; incrementerà il riciclo dei rifiuti rispetto ad altre forme di recupero e smaltimento; supporterà l'aumento degli obiettivi di riciclaggio degli imballaggi. Infine il Governo presterà particolare attenzione alla Strategia sull'uso, riuso e riciclo delle plastiche, che la Commissione dovrebbe presentare.

Quanto alla proposta che la Commissione intende presentare, entro la fine del 2017, per definire i requisiti minimi relativi al riutilizzo delle acque, il Governo sosterrà l'iniziativa riaffermando il ruolo del riutilizzo delle acque reflue quale strumento per affrontare i problemi di scarsità idrica e per l'adattamento ai cambiamenti climatici.

¹² In linea con quanto approvato dal Parlamento italiano (Risoluzione del Senato n. 134 del giugno 2016) che, sul tema, auspica semplificazioni così da non disincentivare il recupero dei rifiuti "... di cui sia accertata e certificata la non tossicità ... altrimenti destinati allo smaltimento in discarica, in un'ottica di graduale dismissione delle sostanze chimiche più inquinanti ...". Sarà sostenuta sempre in linea con la predetta risoluzione, l'eliminazione graduale nel mercato "... fino alla completa sostituzione dei prodotti chimici tossici e pericolosi con altri compatibili sotto il profilo della tutela ambientale rientrando tale approccio nell'ambito del paradigma dell'economia circolare".

Motivi di interesse regionale

Le proposte oggetto dell'iniziativa sul piano di azione per l'economia circolare rivestono un particolare rilievo sotto il profilo del rispetto del principio di sussidiarietà, tenuto conto dell'impatto che le nuove politiche europee produrranno sugli ordinamenti nazionali e, per quanto qui rileva, su quelli delle regioni italiane, in applicazione dell'art. 5 del protocollo sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al sistema dei trattati UE.

Per esprimere una valutazione di merito riguardante il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità è tuttavia necessario attendere l'adozione delle proposte da parte della Commissione europea.

In generale, si rileva che il controllo di sussidiarietà da parte delle Regioni trova la propria ratio nella opportunità di verificare l'impatto delle proposte ricomprese in questo obiettivo con il ruolo che queste ultime svolgono, nello specifico delle iniziative previste per il 2017, nell'ambito dell'attività di programmazione della gestione dei rifiuti e della gestione delle acque. D'altro canto, la proposta di una nuova strategia europea sulle materie plastiche potrebbe comportare una interessante occasione di sviluppo in favore delle imprese, in particolare delle piccole e medie imprese che caratterizzano il tessuto economico e produttivo italiano, che dovrebbero essere incoraggiate, anche con opportuni strumenti di sostegno, ad inserirsi nella filiera del riuso di materie prime – seconde.

INIZIATIVA N. 3 QUADRO FINANZIARIO POST 2020

Descrizione dell'ambito e degli obiettivi

A mente dell'art. 312 del TFUE, il QFP (quadro finanziario pluriennale) mira ad assicurare l'ordinato andamento delle spese dell'Unione europea entro i limiti delle sue risorse proprie per un periodo di almeno 5 anni, che nella pratica è stato esteso ad un settennio.

Il concetto di una prospettiva finanziaria pluriennale è stato elaborato come tentativo di attenuare il conflitto esistente nelle relazioni tra le istituzioni a causa del crescente divario tra risorse ed esigenze, aumentare la disciplina di bilancio e migliorare l'esecuzione attraverso un perfezionamento della programmazione.

Il trattato di Lisbona ha trasformato il quadro finanziario pluriennale da un accordo interistituzionale in un atto giuridicamente vincolante. Oltre a fissare *“gli importi dei massimali annui degli stanziamenti per impegni per categoria di spesa e del massimale annuo degli stanziamenti per pagamenti”*, il TFUE stabilisce che il QFP dovrà prevedere

“ogni altra disposizione utile per il corretto svolgimento della procedura annuale di bilancio”.

Quadro di riferimento

A seguito del riesame del QFP 2014-2020 da parte della Commissione Europea, effettuato al fine di rivalutare le priorità politiche cui il bilancio dell’Unione deve rispondere, sono emersi vari profili di criticità in ordine all’incapacità di adattarsi rapidamente a sfide complesse ed a lungo termine e di far fronte ad eventi imprevedibili. E’ emersa la necessità dunque di focalizzare il bilancio sulle politiche prioritarie, accrescerne l’efficienza e la flessibilità, finanche semplificando le regole per l’erogazione dei fondi europei.

In sede di revisione si è convenuto¹³, quindi, sullo stanziamento di risorse aggiuntive per le politiche finalizzate a facilitare la ripresa dell’economia e dell’occupazione, per la gestione delle migrazioni e per le accresciute necessità in materia di sicurezza interna ed esterna. Al contempo, è stato proposto di dotare il bilancio Ue di strumenti di maggiore flessibilità in modo da consentire di far fronte alle situazioni di crisi che continuano a perdurare nelle aree di confine dell’Unione europea.

La revisione intermedia del QFP 2014-2020 ha rappresentato la prima tappa verso la definizione del prossimo QFP post 2020. Si preannunciano importanti novità e fondamentali riforme dei meccanismi di finanziamento e di spesa dell’Unione europea. Il primo passo sarà un’approfondita revisione dell’attuale sistema di finanziamento del bilancio dell’Unione al fine di renderlo più trasparente, più equo e soggetto ad un maggior controllo democratico.

Su tale punto è stato costituito un gruppo interistituzionale presieduto dal Prof. Mario Monti e denominato *“Gruppo ad alto livello sulle risorse proprie”*, che ha dettagliatamente esaminato l’attuale sistema delle risorse proprie, valutandone gli aspetti positivi nonché la necessità di apportare un miglioramento sostanziale in termini di spese e di entrate¹⁴.

Il contesto degli ultimi anni ha visto l’Unione dover fronteggiare enormi sfide quali la crisi dei rifugiati, gli attentati terroristici del 2015-16, nonché i rischi derivanti dal cambiamento climatico mondiale. Ciò ha posto in evidenza quanto siano diventate essenziali le risorse finanziarie per risolvere, all’interno e all’esterno, le questioni urgenti.

In tale contesto si è profilata la necessità di una riforma sostanziale, nel cui ambito le modifiche sul versante delle entrate divengono parte integrante di una riconfigurazione più ampia del quadro finanziario pluriennale. Il bilancio è risultato troppo limitato per una

¹³ Si veda sul punto COM(2016) 603 Final del 14-09-2016

¹⁴ **Future Financing of the Eu** *“Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources December 2016”*

vera stabilizzazione economica anticiclica e per una redistribuzione sostanziale. I trattati non attribuiscono all'UE la competenza in materia di imposizione delle tasse ma prevedono che l'unione abbia "risorse proprie" per raggiungere i suoi obiettivi (articolo 311 del TFUE) rispettando al contempo le prerogative fiscali degli Stati membri.

La relazione finale del Gruppo deponde fermamente a favore di nuove risorse proprie che aiuterebbero ad attuare alcune politiche dell'UE, in particolare la sostenibilità economica sociale e ambientale. Una riforma globale e praticabile delle risorse proprie potrebbe fondarsi su una combinazione di nuove risorse derivanti dalle politiche relative alla produzione, al consumo e all'ambiente. Si ipotizza in primo luogo, una "risorsa propria" basata sull'IVA riformata in sostituzione di quella attuale, un'imposta europea sul reddito delle società, un'imposta sulle transazioni finanziarie e un'imposta su altre attività finanziarie. Tali strumenti offrirebbero il vantaggio di finanziare il bilancio europeo ed al contempo promuovere una tassazione più equa, agevolando la lotta alle frodi fiscali o all'elusione fiscale. In secondo luogo si prospettano una tassa sulle emissioni di CO₂, l'inclusione dei ricavi ottenuti dal sistema europeo per lo scambio di quote d'emissione, una tassa sull'elettricità, una tassa sui carburanti e prelievi fiscali indiretti sulle merci importate prodotte in paesi terzi con emissioni elevate.

Le nuove risorse proprie potrebbero essere introdotte con il nuovo QFP in modo graduale o nel rispetto di determinate condizioni, quali una sufficiente armonizzazione della base imponibile o una transizione equa verso il nuovo sistema. L'obiettivo finale di una futura riforma dovrebbe essere il finanziamento della parte più rilevante della spesa dell'UE attraverso risorse proprie autentiche. Occorre rammentare che per modificare la decisione "risorse proprie" sono necessari l'accordo unanime degli stati membri previa consultazione del Parlamento Europeo e la successiva ratifica eseguita in modo conforme alle procedure nazionali.

Tale proposta del "Gruppo c.d. Monti" risponde alla necessità di creare un bilancio europeo in grado di dare risposte immediate agli eventi imprevedibili che possono verificarsi nel corso del settennio, quali l'emergenza relativa al flusso migratorio e la minaccia del terrorismo internazionale. La flessibilità è caratteristica che oggi manca al bilancio europeo, imbrigliato com'è per due terzi tra i fondi strutturali e le politiche agricole, tra schemi e regolamenti pensati per un orizzonte settennale. Uno strumento non più adatto per un'epoca di scenari rapidamente mutevoli.

Nell'ipotesi in cui il quadro finanziario europeo non venisse riformato seguendo i suggerimenti del "Gruppo Monti", considerata l'impossibilità attuale di aumentare i contributi degli stati membri al bilancio UE, è fondato il rischio che le risorse per le nuove

necessità dell'Unione debbano essere sottratte ai due capitoli più consistenti, fondi strutturali e agricoltura. Per l'Italia solo i fondi strutturali rappresentano il 10% degli investimenti complessivi.

Negli ultimi tempi si è sviluppato un dibattito intorno agli scenari di riforma della politica di coesione post 2020 che è stato stimolato dal Commissario per le Politiche regionali dell'UE Cretu la quale, seppur in una sede congressuale e non nell'ambito di un documento ufficiale della Commissione sul punto, ha individuato dieci questioni cruciali in ordine alle sfide, agli obiettivi futuri, alla *governance* e alle risorse inerenti le future politiche di coesione. Esse possono così sintetizzarsi:

1. Come la politica di coesione può meglio contemperare gli obiettivi di competitività e coesione;
2. Qual è il modo migliore per sostenere le regioni in ritardo di sviluppo;
3. Si deve continuare ad investire nelle regioni avanzate, quelle metropolitane in particolare?
4. Qual è la più efficace forma di stimolo agli investimenti?
5. Come meglio perseguire gli obiettivi globali europei mantenendo l'attenzione per i singoli territori?
6. Le strategie per affrontare nuove o crescenti sfide quali la sicurezza energetica o l'immigrazione
7. Il ruolo della dimensione urbana e nel contempo il sostegno alle aree a bassa densità demografica;
8. L'importanza della semplificazione e del miglioramento della *governance*;
9. L'individuazione dei criteri di allocazione dei fondi (su tale tematica vedi infra);
10. L'integrazione della politica di coesione con la *governance* europea e il programma di riforme strutturali.¹⁵

Sono emerse varie posizioni in seno agli Stati membri che vanno da chi -stati nordici contribuenti netti- chiede una maggiore centralizzazione della spesa relativa alle politiche di coesione in capo alla Commissione in modo renderla più rispondente a quelle che sono le priorità dell'Unione europea e inoltre di ancorare l'utilizzo dei fondi a condizionalità macroeconomiche ancora più rigide delle attuali e chi -stati percettori netti- chiede invece di mantenere o aumentare il peso finanziario della coesione. Alcuni Stati membri poi sono stati particolarmente scettici sulla continuazione della politica di coesione che a loro avviso

¹⁵ Cretu C (2015) Speech at the 55th Congress of the European Regional Science Association in Lisbon, Portugal, 28 august 2015;

crea oneri amministrativi eccessivi a fronte di vantaggi scarsi per gli Stati membri che hanno un buon livello di prosperità e una elevata qualità amministrativa¹⁶.

E' stato inoltre messo in discussione il sistema degli indicatori sulla cui base sono individuate le regioni beneficiarie dei fondi della politica di coesione. Il sistema attuale, com'è noto, è basato sull'indicatore del Pil pro capite. Sono stati proposti altri metodi complementari al Pil: 1) l'Indice del Progresso Sociale che ha lo scopo di misurare il progresso sociale di 272 regioni europee in aggiunta alle tradizionali misure del progresso economico¹⁷. L'indice misura la performance sulla base di una scala da 0 a 100 prendendo in considerazione 50 indicatori che possono essere racchiusi in 3 pilastri: bisogni umani fondamentali; fondamenta di benessere e opportunità; 2) l'Indice di Europa 2020; 3) gli indicatori sul benessere dell'OCSE; 4) l'Indice di Sviluppo Umano elaborato dall'UNDP (programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo) ¹⁸.

Motivi di interesse regionale

Considerata la complessità dello scenario e le incertezze sui futuri equilibri della politica di coesione, si evidenzia l'importanza di creare un'intesa strategica tra le regioni italiane e di una rafforzata partecipazione a reti europee, al fine di influenzare attivamente il dibattito sul futuro della Politica di Coesione, facendo leva sui risultati ottenuti nel corso della programmazione 2014-2020 e sottolineando la necessità di un adeguato livello di finanziamento. Si sottolinea altresì la necessità di arginare il rischio di un'eccessiva dispersione delle risorse su diverse politiche, pervenendo ad una maggiore concentrazione tematica, anche attraverso la semplificazione delle regole di programmazione e gestione a livello europeo.

Come evidenziato dal Comitato Europeo delle Regioni nella Risoluzione 2017/C 017/02 (Contributo al programma di lavoro della Commissione europea per il 2017), è auspicabile un coinvolgimento sempre maggiore delle autorità locali e regionali nel processo decisionale europeo, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, tenuto conto anche del ruolo svolto dagli enti locali e regionali nell'affrontare gli ostacoli agli investimenti.

¹⁶Sul punto si veda: *“Le politiche di coesione in europa tra austerità e nuove sfide”*, a cura di Manin Carabba, Riccardo Padovani e Laura Polverari, Quaderni SVIMEZ – Numero Speciale (47), Roma, ottobre 2016

¹⁷ *Moving Beyond GDP: New Regional Social Progress Index, released on 16.02.16 for public comment* http://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2016/02/16-02-2016-moving-beyond-gdp-new-regional-social-progress-index

¹⁸ Cfr *“Challenges for Eu Cohesion policy Issues in the forthcoming post-2020 reform”* Vasilis Margaras, European Parliamentary Research Service, Briefing may 2016; Sul punto si veda inoltre COTER-VI/009-116a sessione plenaria del 10 e 11 febbraio 2016 PARERE *“Indicatori dello sviluppo territoriale - non solo PIL”*.

Descrizione dell'ambito e degli obiettivi

L'Unione europea nel programma di lavoro della Commissione per il 2017 ha individuato tra le principali iniziative da realizzare una nuova strategia per la mobilità a basse emissioni, idonea a contribuire in modo diretto al conseguimento degli obiettivi europei in materia di clima ed energia e alla modernizzazione e competitività dell'economia dell'Unione, sostenendone il ruolo di capofila nelle tecnologie pulite.

I trasporti costituiscono oggi un quarto delle emissioni di gas a effetto serra dell'Europa e sono la causa principale dell'inquinamento atmosferico. La transizione verso una mobilità a basse emissioni è pertanto fondamentale per conseguire gli obiettivi che l'Unione ha assunto in materia di clima e per migliorare la qualità della vita nelle nostre città. E' inoltre un'opportunità per modernizzare l'economia dell'UE e mantenere la competitività dell'industria europea e creare nuova occupazione. La strategia adottata propone una tabella di marcia verso una mobilità a basse emissioni che darà impulso a questa transizione anche alla luce degli obiettivi stabiliti dall'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici.

Quadro di riferimento

Già nel 2011 il Libro bianco sui trasporti aveva fissato come obiettivo la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra di almeno il 60% entro il 2050 rispetto al 1990. La nuova strategia intende proporre misure realistiche, efficaci, efficienti, proporzionate e nel rispetto del principio di sussidiarietà. La strategia perseguirà tre obiettivi: assicurare un sistema di trasporti più efficace, promuovere energie alternative a basso tenore di carbonio nel settore dei trasporti, promuovere i veicoli a basse/zero emissioni.

L'ambito di applicazione riguarda soprattutto il trasporto stradale, responsabile di oltre il 70% delle emissioni di gas ad effetto serra provenienti dai trasporti e di gran parte dell'inquinamento atmosferico, sebbene gli altri settori dei trasporti siano incoraggiati a contribuire. L'ammodernamento tecnologico delle case automobilistiche europee, la riconquista della fiducia dei consumatori dopo gli scandali sulle emissioni degli autoveicoli e il contributo dei produttori di energia dovrebbero essere messe a vantaggio di una crescita sostenibile e di nuovi posti di lavoro. Per agevolare questo tipo di transizione la Commissione europea intende procedere ad una revisione del quadro normativo.

Per assicurare trasporti più efficienti a livello di costi energetici e di emissioni è importante prevedere i giusti segnali di prezzo e tener conto delle esternalità: a tal proposito, la Commissione europea ha intenzione di approdare a sistemi di pedaggio stradale basati sulla distanza in chilometri effettivi percorsi, per riflettere meglio i principi “chi inquina paga” e “chi usa paga”. La Commissione si propone altresì di sviluppare standard per sistemi elettronici di riscossione dei pedaggi grazie alla revisione della Direttiva 2004/52/CE e della Decisione 2009/750/CE concernenti il Servizio europeo di telepedaggio (SET). Con la revisione della Direttiva Eurovignette (1999/62/CE), la Commissione è invece intenzionata a tener conto dei diversi gradi di inquinamento da gas ad effetto serra inclusi nel pedaggio del trasporto merci ed estenderla anche ad alcune tipologie di autobus, pullman ed autovetture e furgoni.

La Commissione europea persegue poi lo sviluppo di piani di seconda generazione per l’attuazione di una rete transeuropea dei trasporti (TEN-T) modernizzata e multimodale. Il settore dei trasporti è quello che dipende maggiormente dal petrolio (94%) e superare questa dipendenza significa anche ridurre le importazioni e sviluppare una leadership europea nel campo dei biocarburanti avanzati. Questi ultimi saranno molto importanti nel settore dell’aviazione ma anche dei camion e pullman. Si prevede una riduzione entro il 2030 di emissioni di gas a effetto serra nei settori non-ETS nell’utilizzo del gas naturale nell’ambito dei trasporto marittimo e come alternativa al diesel nei camion e pullman. Il potenziale del gas naturale potrà essere sfruttato al meglio con l’utilizzo di bio-metano e metano sintetico. Sulla base della Direttiva sulle infrastrutture per carburanti alternativi (2014/94/UE), gli Stati membri dovranno predisporre stazioni di ricarica per veicoli elettrici e che utilizzano gas naturale disponibili al pubblico e, opzionalmente, anche stazioni di rifornimento di idrogeno.

Nuovi test in condizioni di guida reali (regolamento 2016/427/UE e regolamento 2016/646/UE) entreranno in vigore per riconquistare la fiducia dei consumatori dopo i recenti scandali legati alle emissioni automobilistiche. È stata sviluppata una nuova procedura internazionale di test per i veicoli leggeri, su cui si baseranno i nuovi standard post- 2020 per automobili e furgoni, che ha trovato il consenso del competente comitato tecnico nel giugno 2016.

La Commissione sta lavorando anche al miglioramento delle informazioni per i consumatori grazie ad etichettature delle automobili che indichino le emissioni, al fine di guidare la scelta dei consumatori e incentivare l’uso di combustibili alternativi. Al momento nell’Unione europea non esistono standard di efficienza né schemi di monitoraggio per furgoni, autobus e pullman e la Commissione sta lavorando su due

proposte: una sulla certificazione delle emissioni di anidride carbonica e il consumo di carburante di questi veicoli e una per il monitoraggio dei dati.

La Commissione sta poi procedendo alla revisione della Direttiva sui veicoli puliti (2009/33/CE), che introduce obblighi di sostenibilità negli appalti pubblici dell'Unione europea. In seno all'Assemblea dell'Organizzazione Internazionale dell'Aviazione Civile (ICAO), l'Unione europea si è impegnata a raggiungere l'obiettivo di una crescita del trasporto aereo che sia neutrale dal punto di vista delle emissioni di carbonio a partire dal 2020. Per dare seguito a ciò, si procederà ad una revisione del sistema Emissions Trading per rispettare gli obiettivi nel settore dell'aviazione. L'Unione punta ad un accordo globale per la rendicontazione delle emissioni di gas ad effetto serra provenienti dal trasporto marittimo a livello dell'Organizzazione Marittima Internazionale (IMO).

Partendo dal presupposto che è fondamentale garantire un sistema di trasporto più efficiente, la Commissione europea riconosce nelle energie alternative a basse emissioni utilizzabili nei trasporti un'opportunità di innovazione e di creazione di occupazione, che contestualmente consente di ridurre la dipendenza dell'Europa dalle importazioni di petrolio. Nel piano di azione per la mobilità a basse emissioni vengono dettagliatamente esplicitati finalità e misure che contraddistinguono la strategia e che si possono riassumere nelle seguenti azioni.

Quadro normativo efficace per le energie alternative a basse emissioni

Nell'ambito della revisione della normativa vigente in materia di combustibili e di energie rinnovabili, la Commissione sta esaminando le modalità che permettono di dare un forte incentivo all'innovazione nelle energie necessarie per la decarbonizzazione a lungo termine (direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili e direttiva 98/70/CE relativa alla qualità della benzina e del combustibile diesel).

La Commissione ha già annunciato che i biocarburanti prodotti da colture alimentari svolgono un ruolo limitato nella decarbonizzazione del settore dei trasporti e non dovrebbero godere di sostegno pubblico dopo il 2020 (COM (2014) 15 – Quadro per le politiche dell'energia e del clima per il periodo dal 2020 al 2030, e si sta concentrando sulla loro eliminazione graduale e sostituzione con biocarburanti più avanzati.

Unione dell'energia: collegare i sistemi energetici e di trasporto

La mobilità a basse emissioni potrebbe influire sull'approvvigionamento energetico aumentando la domanda di alcune fonti di energia e riducendo quella di altre. La mobilità a basse emissioni potrebbe aumentare sia la domanda di energia elettrica sia la pressione

sul settore elettrico a decarbonizzarsi nell'ambito del sistema di scambio di quote di emissione dell'UE.

Nel quadro della strategia per l'Unione dell'energia (COM (2015)80 – Una strategia quadro per un'Unione dell'energia resiliente, corredata di una politica lungimirante in materia di cambiamenti climatici), la Commissione cerca di affrontare tali problemi lavorando alla proposta sull'assetto del mercato dell'energia elettrica, volta ad agevolare l'integrazione dell'elettromobilità incoraggiando la ricarica nei momenti in cui l'energia elettrica costa meno perché la domanda è scarsa o l'offerta consistente. La proposta potrebbe anche ridurre gli ostacoli alla produzione autonoma, all'accumulo e al consumo di energia elettrica generata da fonti rinnovabili. In questo modo si favorirebbe, ad esempio, la possibilità per i consumatori di ricaricare i veicoli con l'energia elettrica prodotta dai propri pannelli solari.

Realizzazione dell'infrastruttura per i combustibili alternativi

Gran parte dei combustibili alternativi, energia elettrica compresa, richiede infrastrutture specifiche che esulano dall'attuale sistema di rifornimento di carburante. La direttiva sull'infrastruttura per i combustibili alternativi prevede disposizioni in materia di norme comuni sul mercato interno, disponibilità di infrastrutture adeguate e informazione dei consumatori circa la compatibilità fra carburanti e veicoli (Direttiva 2014/94/UE).

In base a detta direttiva, gli Stati membri elaborano quadri strategici per la realizzazione di postazioni pubbliche di ricarica elettrica e di rifornimento di gas naturale ed eventualmente, su base facoltativa, di postazioni di rifornimento di idrogeno. Perché i veicoli elettrici possano essere accettati e impiegati su scala generalizzata, devono essere disponibili in modo diffuso infrastrutture di ricarica e di manutenzione in tutta Europa. L'Unione europea sostiene la realizzazione di quest'infrastruttura sia finanziariamente sia attraverso le piattaforme dei portatori d'interesse.

Prezzi equi ed efficienti del trasporto

Dal punto di vista economico uno dei modi più razionali per incentivare una maggiore efficienza energetica nelle operazioni di trasporto, l'energia a basse emissioni e un rinnovo più rapido del parco veicoli consiste nell'emettere segnali di prezzo corretti e nel tenere conto delle ricadute esterne. A livello europeo sono già imposti oneri per il trasporto con mezzi pesanti e su rotaia, ma esiste un margine per interventi degli Stati membri e gli oneri dovrebbero essere complementari alla vigente imposizione sui carburanti.

In tutta l'Unione europea l'imposizione di oneri dovrebbe evolvere in un sistema di tasse stradali chilometriche basato sulle distanze effettivamente percorse, in modo da rispecchiare meglio i principi "chi inquina paga" e "chi usa paga". A tal fine la Commissione sta mettendo a punto norme sui sistemi interoperabili di telepedaggio nell'Unione che permettano di facilitare l'accesso al mercato di nuovi prestatori di servizi di pedaggio e di diminuire i costi complessivi del sistema (revisione del servizio europeo di telepedaggio: direttiva 2004/52/CE e decisione 2009/750/CE della Commissione). Inoltre la Commissione rivedrà la direttiva sulla tassazione dei mezzi pesanti per inserirvi anche un elemento di differenziazione collegato al biossido di carbonio e per estendere alcuni dei principi sia agli autobus sia alle autovetture e ai furgoni (revisione della direttiva eurobollo 1999/62/CE).

Motivi di interesse regionale

Le iniziative in materia di energia delineate nel Programma di lavoro della Commissione europea per il 2017 investono settori di competenza legislativa principalmente nazionale; tuttavia grande impatto le iniziative stesse producono sui territori e sui sistemi legislativi ed amministrativi regionali.

Le Regioni infatti dispongono di competenza anche normativa in materia di energia ed adottano provvedimenti di pianificazione e programmazione energetica.

Quasi tutte le Regioni si sono dotate negli ultimi anni di leggi in materia di energia e Piani energetici, quali strumenti strategici di riferimento per la gestione dell'energia in rapporto al territorio e all'ambiente.

Alcune Regioni, oltre ad essere titolari della competenza legislativa esclusiva in materia di pianificazione territoriale e di pianificazione dei trasporti, in virtù delle quali competenze disciplinano lo sviluppo urbanistico del territorio e dettano le prescrizioni per le infrastrutture di trasporto e la mobilità, sono titolari delle funzioni inerenti il trasporto pubblico regionale e locale di cui si assumono interamente i costi.

Molte Regioni si sono inoltre dotate di norme in materia di tutela dall'inquinamento atmosferico e di Piani di miglioramento della qualità dell'aria, allo scopo di provvedere al contenimento e alla riduzione delle emissioni di CO₂ e di tutelare la qualità della vita delle città e delle aree rurali.

Le Regioni si occupano inoltre di progettazione, specie in partenariato, anche transfrontaliero con istituzioni pubbliche, enti ricerca e soggetti privati e gestiscono contributi finalizzati ad implementare azioni di sviluppo sostenibile, fra le quali rientra la decarbonizzazione dei trasporti, stradali e marittimi.

Molte iniziative hanno previsto l'assegnazione di contributi per l'acquisto di veicoli elettrici con relativa installazione di sistemi di ricarica in ambito privato, al fine di promuoverne la diffusione e diminuire l'inquinamento atmosferico generato dai trasporti, soprattutto in ambito urbano.

La mobilità sostenibile viene sviluppata al fine di mantenere un'alta qualità di vita, aumentare l'attrattività turistica, stimolare la competitività economica e contribuire a mobilitare nuovi settori tecnologici ed economici; in questo senso molte Regioni hanno incentivato la mobilità elettrica ed intermodale, e la ciclo mobilità.

A queste si aggiungono le iniziative riguardanti la implementazione della mobilità marittima a basse emissioni, sui territori costieri, che offre nuove opportunità di crescita a livello turistico ed economico locale; molte iniziative vengono attuate per il tramite di cluster, con la presenza delle istituzioni regionali e locali, università ed enti di ricerca e società private, idonei a fornire nuovo impulso alla crescita economica locale e all'occupazione.

Le azioni che verranno sviluppate dalla Commissione europea in tema di trasporti a basse emissioni non possono che avere quindi un impatto sui territori regionali, attraversati dalle infrastrutture di trasporto, con conseguenze dirette in materia di pianificazione energetica, territoriale, ambientale e dei trasporti e con importanti effetti in materia economica e in termini di occupazione.

Chiaro è dunque che tutto quanto attiene alla nuova legislazione che la Commissione europea mette in campo, in termini di regolamenti e direttive, che attuano gli obiettivi di sviluppo sostenibile del territorio e nella specie di contenimento e riduzione del consumo energetico e delle emissioni inquinanti nei trasporti, viene tenuto in grande considerazione dalle assemblee legislative regionali, che potrebbero subire direttamente gli effetti delle modifiche normative con efficacia immediata sulla legislazione e pianificazione vigente, oltre che l'aggravio degli oneri di natura economica, nel caso che tali modifiche dovessero importare costi ulteriori ed ingenti a carico delle risorse finanziarie disponibili.

INIZIATIVA N. 10 – LA FORZA DELL'UNIONE FONDATA SU UNA SOLIDA UEM
--

Descrizione dell'ambito e degli obiettivi

La Commissione Europea presenterà, entro la prossima primavera, il Libro Bianco sul futuro dell'Europa, il cui scopo sarà quello di indicare le tappe per riformare l'UE a 27 Stati Membri.

Il punto di partenza del Libro Bianco è la cosiddetta “relazione dei cinque presidenti” presentata il 22 giugno 2015, elaborata su richiesta del Vertice dei leader della zona euro tenutosi nell'ottobre 2014, e preparata dal presidente della Commissione europea in stretta collaborazione con il presidente del Vertice euro, il presidente dell'Eurogruppo, il presidente della Banca centrale europea e il presidente del Parlamento europeo. Tale relazione ha individuato una tabella di marcia per il completamento dell'Unione economica e monetaria articolata su quattro fronti: Unione economica, Unione finanziaria, Unione di bilancio, Unione politica.

Il Libro Bianco è propedeutico alla transizione dalla fase 1 alla fase 2 del completamento dell'UEM, focalizzata sull'obiettivo di rendere il processo di convergenza più vincolante, ed enuncerà le misure necessarie allo scopo. Tra le nuove azioni di questa seconda fase, nel Programma di Lavoro 2017, la Commissione ha previsto:

- una revisione del patto di stabilità e crescita incentrata sulla stabilità;
- misure sul coordinamento e la governance nell'UEM.

Il Libro Bianco riesaminerà inoltre il sistema europeo di vigilanza finanziaria (ESFS), al fine di rafforzare l'efficacia e l'efficienza della vigilanza a livello macro e microprudenziale.

Il Programma di Lavoro 2017 prevede poi l'accelerazione della proposta per una rappresentanza unificata della zona euro presso il Fondo Monetario Internazionale, con il presidente dell'Eurogruppo in veste di rappresentante.

Rimane prioritario il completamento dell'Unione bancaria, che richiede l'attuazione della normativa già approvata e ulteriori misure per rafforzare la stabilità finanziaria del sistema. Tra gli strumenti da adottare, la relazione dei cinque presidenti ha indicato un sistema comune di garanzia dei depositi. La Commissione intende giungere ad un accordo in materia entro il 2017.

La legislazione bancaria sarà a sua volta oggetto di revisioni. Nella implementazione del suo programma di lavoro per il 2017, la Commissione intende proporre *“modifiche mirate del regolamento (CRR) e della direttiva sui requisiti patrimoniali (CRD) e della direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche, affinché queste ultime siano ancora più resilienti, semplificando nel contempo le regole per le banche con un modello aziendale meno complesso, promuovendo gli investimenti, soprattutto nelle PMI, e rafforzando le attuali misure di mitigazione dei rischi, in particolare attraverso l'attuazione delle norme globali in materia di capacità totale di assorbimento delle perdite delle banche sistemiche”*.

La Commissione ha ribadito la necessità di progredire verso la piena realizzazione del Piano di Azione per la creazione dell'UEM. Tale Unione rimuoverà gli ostacoli al libero

flusso transfrontaliero di capitali, rafforzando l'Unione economica e monetaria e agli investimenti transfrontalieri nell'UE per semplificare l'accesso ai necessari finanziamenti per imprese e progetti infrastrutturali, indipendentemente dal luogo in cui sono situati. Un risultato ulteriore, di importanza primaria per la Commissione, sarà la maggiore condivisione dei rischi nel settore privato all'interno dell'UEM; infatti, ampliare la gamma di fonti di finanziamento e accrescere gli investimenti a lungo termine, farà sì che i cittadini e le imprese dell'UE non siano più così vulnerabili agli shock finanziari come lo sono stati durante la crisi.

Infine, la Commissione sottolinea la necessità di accelerare l'adozione delle proposte in sospeso sulla cartolarizzazione e sul prospetto.

Quadro di riferimento

Le misure adottate in quest'iniziativa sono volte a conseguire la piena realizzazione del Piano di azione per la creazione dell'Unione dei mercati dei capitali (30 settembre 2015, COM(2015)468). La Commissione aveva già ribadito tale priorità nel corso del 2016, nella Comunicazione "Unione dei mercati dei capitali - Accelerare le riforme" (14 settembre 2016, COM(2016) 601).

Uno degli strumenti che saranno adottati nel corso dell'anno per conseguire l'obiettivo del completamento dell'UEM consisterà nel Libro Bianco sul futuro dell'Europa, inizialmente previsto all'interno della "relazione dei 5 presidenti" (titolo completo "Completare L'Unione economica e monetaria dell'Europa"), stilata dal Presidente della Commissione Jean-Claude Juncker in stretta collaborazione con Donald Tusk (presidente del Consiglio Europeo), Jeroen Dijsselbloem (presidente dell'Eurogruppo), Mario Draghi (presidente della BCE) e Martin Schulz (all'epoca Presidente del Parlamento Europeo).

La Commissione ha inoltre previsto, all'interno del suo programma, una revisione del Patto di Stabilità e Crescita (formalmente, "Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'UEM"). Il Patto è l'accordo, stipulato e sottoscritto nel 1997 dai paesi membri dell'Unione europea, inerente al controllo delle rispettive politiche di bilancio pubbliche al fine di mantenere fermi i requisiti di adesione all'UEM.

Formalmente, il Patto di Stabilità e di Crescita è costituito da:

- Risoluzione del Consiglio europeo relativa al patto di stabilità, Amsterdam, il 17 giugno 1997, (97/C236/01);
- Regolamento del Consiglio per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, 7 luglio 1997, (CE) n. 1467/97;

- Regolamento del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche, 7 luglio 1997, (CE) n. 1466/97.

Quest'anno dovranno essere adottate le misure opportune per incorporare formalmente il contenuto del "Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'UEM" (2 marzo 2012) nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, secondo l'art. 16 del Patto in questione, che dava un termine di 5 anni dalla sua entrata in vigore (gennaio 2013).

Inoltre sono previste una serie di modifiche alle seguenti normative nell'ambito della revisione della legislazione bancaria:

- Regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012, 26 giugno 2013 (Regolamento CCR);

- Direttiva n. 2013/36/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE, 26 giugno 2013 (Direttiva CRD);

- Direttiva n. 2014/59/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la direttiva 82/891/CEE del Consiglio, e le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE) n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio, 15 maggio 2014.

Infine, la Commissione preme per l'adozione delle seguenti proposte in sospeso che regolano la cartolarizzazione e il prospetto:

- Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che stabilisce norme comuni sulla cartolarizzazione, instaura un quadro europeo per cartolarizzazioni semplici, trasparenti e standardizzate e modifica le direttive 2009/65/CE, 2009/138/CE e 2011/61/UE e i regolamenti (CE) n.1060/2009 e (UE) n.648/2012, 30 settembre 2015, COM(2015)472 final/2;

- Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo al prospetto da pubblicare per l'offerta al pubblico o l'ammissione alla negoziazione di titoli, 30 novembre 2015, COM(2015)583 final.

Motivi di interesse regionale

Il Comitato delle Regioni ha esortato la Commissione a coinvolgerlo nell'elaborazione del Libro Bianco sulla riforma dell'UEM, in cui dovrebbero essere affrontate le questioni della competitività e della dimensione sociale di tale Unione¹⁹.

Coinvolgendo il Comitato delle Regioni nella redazione del Libro bianco sul Futuro dell'Europa, si potrà dare sin da subito una dimensione anche regionale al percorso per riformare l'Europa a 27.

Il CdR aveva avanzato due proposte in merito alla revisione dell'UEM:

- Valutazione dell'impatto che le nuove regole SEC (Sistema Europeo Dei Conti) 2010 hanno sulla capacità d'investimento degli enti locali e regionali;
- Introduzione di indicatori complementari dei risultati economici (oltre al PIL), del benessere e dello sviluppo sostenibile.

Il [sistema europeo dei conti nazionali e regionali \(SEC\)](#) definisce una metodologia armonizzata da utilizzare per la compilazione dei conti nazionali nell'UE, in accordo con le linee guida internazionali stabilite nel Sistema dei conti nazionali delle Nazioni Unite ([2008 SNA](#)).

L'attuale versione, [ESA 2010](#), è stata adottata nel maggio 2013 ed è attuata dal settembre 2014: la sua base giuridica è costituita dal regolamento UE [n. 549/2013](#). Rispetto al precedente sistema i cambiamenti sono sia metodologici sia concettuali. Per quanto di interesse strettamente regionale, è presente un diverso metodo di calcolo per la spesa in ricerca e sviluppo, oltre a modifiche nei criteri con i quali si definisce il perimetro delle Amministrazioni Pubbliche.

Con riferimento al nuovo sistema dei conti - di cui, in ogni caso, si evidenziano i fattori di complessità - sarebbe auspicabile che la UE, anche a fronte dell'introduzione di regole contabili per gli enti pubblici sempre più stringenti e di una crisi economica che continua a produrre effetti depressivi per l'economia, valorizzi elementi di flessibilità all'interno delle regole del SEC, eventualmente apportandovi correttivi volti a valorizzare le spese di investimento fatte dagli enti pubblici e ad equilibrare la loro incidenza sul calcolo del debito pubblico.

Pertanto, si ricorda che il partenariato pubblico-privato – rispetto al quale alcune regioni vantano una esperienza collaudata e da ultimo applicata anche alla Ricerca & Sviluppo (v. ad es., lr. Lombardia 29/2016) - potrebbe costituire un ambito in cui sperimentare modalità alternative di investimento che consentono di potenziare le economie regionali nel rispetto e ad invarianza del SEC, posto che il privato non soggiace, dal punto di vista

¹⁹ Comitato delle Regioni, Risoluzione: Contributo del Comitato europeo delle regioni al programma di lavoro della Commissione europea per il 2017 - RESOL-VI/01, 15-16 giugno 2016.

delle regole contabili, ai limiti posti in capo agli enti pubblici e, nello specifico, a quelli regionali.

Il Prodotto Interno Lordo è invece un indicatore dell'attività macroeconomica²⁰ che consente di effettuare confronti nel tempo e tra paesi e regioni. Nonostante sia considerato per antonomasia l'indicatore del progresso sociale, il PIL è stato oggetto di diverse critiche perché ritenuto incapace di rappresentare realmente il benessere.

In ambito europeo, il dibattito è stato alimentato, in particolare, dalla Comunicazione della Commissione *“Non solo PIL. Misurare il progresso in un mondo in cambiamento”* (COM 2009/433). Sul tema si è recentemente espresso il Comitato europeo delle regioni (COTER-VI/009 del 11 febbraio 2016, *“Indicatori dello sviluppo territoriale – non solo PIL”*) il quale, pur manifestando il proprio favore circa le proposte di adeguamento del PIL ad aspetti socio-ambientali, ha altresì precisato l'utilità di individuare metodi complementari al PIL in grado di misurare il benessere in modo totale, comprendendo aspetti economici, ambientali, demografici, il lavoro, l'inclusione sociale e le questioni territoriali. Si condivide l'impostazione del CdR secondo cui sarebbe auspicabile basare i futuri strumenti su un metodo che comprenda indicatori in grado di valorizzare le specificità regionali. In questo senso, il Comitato puntualizza *“che il funzionamento dei fondi strutturali, compreso il Fondo di coesione, dovrà aprirsi a misure volte a integrare il PIL nel prossimo periodo finanziario pluriennale, qualora queste siano politicamente accettabili a tutti i livelli di governance”*.

INIZIATIVA N. 11 - PILASTRO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI

Descrizione dell'ambito e degli obiettivi

Lo Stato sociale europeo assolve gli obiettivi fondamentali della protezione dai rischi della vita, della riduzione della povertà, della redistribuzione inter e intragenerazionale e della stabilizzazione macroeconomica. L'Europa è caratterizzata da un'ampia varietà di istituzioni di protezione sociale e del mercato del lavoro, anche per quanto riguarda l'organizzazione del dialogo sociale, che rimane un elemento fondante del modello sociale europeo e di un'economia sociale di mercato ben funzionante. Negli ultimi anni i sistemi di protezione sociale hanno contribuito ad attenuare l'impatto della crisi economica e finanziaria, ma la loro efficienza e sostenibilità finanziaria sono state messe a dura prova.

²⁰ PIL = consumo privato + investimenti + consumo pubblico + (esportazioni – importazioni). Il quadro e le regole per calcolarlo sono stabiliti dal sistema europeo dei conti, in gran parte compatibile con il sistema dei conti nazionali delle Nazioni Unite.

Si avverte, sempre più, l'esigenza di riavviare il processo di integrazione muovendo da una nuova e più efficace politica di coesione economico-sociale tra i Paesi dell'UE, in luogo delle attuali conflittualità e competizione. La realizzazione di tale politica potrebbe invero costituire il giro di boa per rilanciare l'idea di veder realizzata una nuova UE, fondata su diversi assetti istituzionali in grado di assicurare a tutti i cittadini europei un differente e più equo modello di convivenza, attraverso la via maestra della tutela effettiva del mercato del lavoro e dei diritti sociali, che, insieme agli altri diritti proclamati nella Carta di Nizza-Strasburgo e, più in generale, ai principi comuni affermati come valori dell'UE dall'art. 2 del Trattato di Lisbona, si possono considerare il primo nucleo sostanzialmente "costituzionale" su cui già oggi si fonda l'attuale Unione europea.

A tale obiettivo ha posto le basi il presidente della Commissione Juncker nel suo discorso sullo stato dell'Unione tenuto al Parlamento europeo il 9 settembre 2015, nel quale ha dichiarato che quello di cui abbiamo bisogno "è ricreare un processo di convergenza, sia tra gli Stati membri che all'interno delle società, che sia imperniato sulla produttività, la creazione di posti di lavoro e l'equità sociale". Tra le misure di politica sociale, il Presidente della Commissione si è concentrato sulla costruzione di un mercato del lavoro "equo e veramente paneuropeo", da raggiungere favorendo la mobilità dei lavoratori come premessa essenziale per il benessere collettivo e lo sviluppo del mercato interno, evitando al contempo gli ostacoli maggiori verso una piena realizzazione della libertà di circolazione dei lavoratori in Europa, derivanti dal persistere di abusi e pratiche di dumping sociale. Un punto di partenza su cui fondare tali auspici è individuato nello slogan "stessa retribuzione per lo stesso lavoro nello stesso luogo".

Nel marzo 2016 il Presidente Juncker e la Commissaria per gli affari sociali Marianne Thyssen hanno lanciato una consultazione pubblica presentando un documento denominato *Pilastro Europeo dei diritti sociali*, con l'obiettivo di definire lo stato dell'arte (il c.d. *acquis*) dei diritti sociali nei vari Stati membri, riflettere sui nuovi problemi che il diritto del lavoro europeo dovrà affrontare e raccogliere input da parti sociali, individui e istituzioni onde comprendere l'opportunità di proseguire nell'iniziativa proposta.

Il documento contenente il Pilastro Sociale (COM(2016) 127 final) consta di venti sezioni, o principi fondamentali, raccolti in tre capitoli: il primo è dedicato a pari opportunità e accesso al mercato del lavoro; il secondo ad eque condizioni di lavoro; il terzo, più corposo, ad un'adeguata e sostenibile protezione sociale. Ciascuna sezione reca una o più dichiarazioni di principio, con formule che si richiamano alle enunciazioni dei principi costituzionali.

La consultazione si inserisce a pieno nell'ambito del lavoro intrapreso dalla Commissione per la realizzazione di un'unione economica e monetaria più stretta, ma al contempo più equa, nel senso della necessità di avanzare ulteriormente nel processo di integrazione e consolidamento dell'Unione economica e monetaria, ma a patto di coinvolgerne la dimensione sociale, poiché è ormai assodato che il successo dell'unione economica e monetaria in larga parte dipende dal buon funzionamento del mercato del lavoro e dei sistemi di *Welfare* in tutti i Paesi della zona euro.

Una volta adottato, il pilastro diventerà un quadro di riferimento per vagliare la situazione occupazionale e sociale degli Stati membri partecipanti, oltre che guida per i processi di riforma dei singoli Stati.

Quadro di riferimento

La politica sociale fa parte delle competenze condivise tra l'UE e gli Stati membri. I Trattati assegnano alla competenza primaria degli Stati membri la definizione delle rispettive politiche sociali, nonché l'organizzazione del mercato del lavoro e dei sistemi di *Welfare*, prevedendo, tuttavia, in conformità al principio di sussidiarietà, un ruolo di supporto delle istituzioni europee e di completamento delle attività statali. Pertanto, il ruolo dell'Unione europea, si limita in questo settore all'approvazione di norme "minime", intese all'avvicinamento delle legislazioni nazionali, al sostegno e all'integrazione all'azione degli Stati membri. Al riguardo, il Trattato di Lisbona ha rafforzato obiettivi e politiche sociali dell'Unione, affermando che la piena occupazione, il progresso sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e la protezione sociale rientrano tra gli obiettivi dell'UE (art. 3 TUE) e che un elevato livello di occupazione, un'adeguata protezione sociale e la lotta contro l'esclusione sociale devono essere presi in considerazione nell'elaborazione e nell'attuazione delle sue politiche (art. 9 TFUE), nel quadro della realizzazione di quello che viene espressamente individuato come un modello di economia sociale di mercato. Sulla scorta anche della missione e degli obiettivi di politica sociale rimessi all'UE dall'art. 153 TFUE, il compito dell'Unione è, pertanto, di "supportare e completare le attività degli Stati membri" nei settori rilevanti, sia all'interno che all'esterno del mercato del lavoro, che comprende non solo i lavoratori, ma anche coloro che sono alla ricerca di un'occupazione e quanti l'hanno persa e sono pertanto disoccupati. Lo scopo è di migliorare le condizioni di lavoro, la sicurezza e la protezione sociale, la sicurezza e la salute dei lavoratori, l'informazione ad essi e la loro consultazione, nonché l'integrazione sociale delle persone escluse dal mondo del lavoro.

Motivi di interesse regionale

La Commissione europea nell'avviare una consultazione aperta per discutere la portata e il contenuto del futuro pilastro sociale, sottolinea l'elevato valore aggiunto che il coinvolgimento degli enti locali e regionali conferiscono a tale dibattito, evidenziando l'importanza della dimensione territoriale dei temi socioeconomici nell'approccio strategico globale dell'UE attraverso un approccio basato sul territorio al momento di elaborare e attuare le politiche socioeconomiche.

La più stretta cooperazione sulle politiche economiche e sociali tra i vari livelli di governo conduce ad una parallela valorizzazione dei diritti dei cittadini, alla creazione di una prossimità dell'amministrazione alla cittadinanza oltre che a rafforzare la legittimità democratica dell'Unione. E' infatti indubbio che le Regioni hanno da sempre orientato la propria attività verso la risposta pratica a problemi concreti, per garantire il superamento delle diseguaglianze e un maggiore livello di protezione delle persone. In tal senso, spesso le leggi regionali rimodellano gli aspetti soggettivi ed oggettivi delle situazioni giuridiche, adattandole al contesto regionale.

Le priorità più urgenti in campo sociale e nell'ambito dell'occupazione.

È necessario favorire l'accesso e la permanenza nel mondo del lavoro per le fasce di popolazione in età lavorativa non impegnate in attività formative (di base o di aggiornamento e riqualificazione);

sostenere i redditi più bassi in quantità tale da permettere ai detentori degli stessi di accedere ai beni e servizi considerati essenziali agli standard di vita europei. Tale sostegno dovrà essere correlato, per coloro che sono in età lavorativa e non impegnati in attività di formazione, alla effettiva ricerca di un'occupazione in relazione al proprio stato psicofisico; determinare una redistribuzione dei redditi e dei patrimoni attraverso un'accentuazione della progressività della tassazione con particolare riferimento alla fase di trasferimento intergenerazionale (eredità/donazioni) dei patrimoni di dimensioni eccessive e non connessi alla produzione (imprese produttive);

determinare una diversa distribuzione dei redditi a favore di quelli derivanti dal lavoro rispetto a quelli derivanti da rendita o da finanza; determinare una diversa distribuzione dell'orario di lavoro in relazione all'aumento della produttività, prevedendo un minore monte ore di lavoro annuale per accedere ad una retribuzione dignitosa (per gli standard di vita europei) in modo da aumentare la quantità di tempo da poter dedicare alla cura di se stessi e dei propri cari;

determinare una diversa politica di accesso ai beni ed ai servizi essenziali basata non sul prezzo omogeneo per tutti ma su quello correlato alla curva di reddito individuale ed il finanziamento dello scarto con fiscalità da redistribuzione.

Aggiornamento dell'acquis dell'Unione europea e ulteriori interventi europei

L'acquis dell'UE non è aggiornato e vi è un ampio spazio di ulteriore intervento dell'UE come è evidenziato dalla risposta al quesito 1. Si ritiene necessario che sia avviata una diversa e più incisiva politica di stimolo all'economia volta alla a una diversa politica economica volta allo stimolo dei fattori produttivi ed alla creazione di nuovi posti di lavoro. In particolare si ritiene che l'azione posta in essere da parte della BCE con il "quantitative easing" non sia adeguata stante il fatto che l'immissione di moneta attraverso i canali finanziari non produca alcun effetto sulla creazione di nuovi posti di lavoro. Si ritiene che l'immissione di analoga quantità di moneta attraverso il finanziamento di opere pubbliche per la realizzazione e l'ammodernamento della rete infrastrutturale europea avrebbe effetti più incisivi su tale fronte sia in termini diretti che indotti ed inoltre renderebbe lo spazio europeo più competitivo in ambito globale. In parole povere è necessario che la BCE finanzi attraverso la BEI le opere pubbliche a dimensione europea, nazionale e locale a tasso 0 e con ammortamento a 50 anni, in questo modo le risorse monetarie introdotte nel sistema fluirebbero verso la componente "lavoro" e non in quella "finanziaria" determinando una diminuzione della disoccupazione, un aumento dei consumi e della relativa produzione dei beni correlati agli stessi, forse, ma proprio forse (stante il grado di utilizzazione degli impianti industriali) un lieve aumento dell'inflazione.

Pratiche a livello politico, istituzionale o di impresa (esistenti o emergenti) cui poter fare riferimento

Si auspicano l'implementazione di politiche fiscali redistributive incisive sulle attività di speculazione finanziaria, in favore dell'aumento dei consumi produttivi e di altre forme di investimento a elevato valore aggiunto;

politiche di accesso ai beni e servizi essenziali agli standard di vita europea mantenendo, da un lato, la loro sostenibilità economica e dall'altro la possibilità di accesso universale basata sulla capacità di reddito di ognuno ed il sostegno alle fasce deboli attraverso risorse derivanti da fiscalità generale;

politiche pensionistiche che mantengano a carico della fiscalità generale la capacità dei singoli di accedere ai beni e servizi ritenuti essenziali per lo standard di vita europea ed a carico delle scelte di accumulazione individuale la garanzia di standard di vita superiore.

Descrizione dell’ambito e degli obiettivi

Ruolo prioritario all’interno del Programma della Commissione europea riveste la problematica relativa ai flussi migratori che ormai da anni mette a dura prova le frontiere esterne dell’Unione. La gestione degli stessi, costituisce una delle sfide principali per dimostrare la capacità dell’Unione di garantire solidarietà e soprattutto di porre in essere una politica estera comune e coesa.

I costanti flussi migratori non fanno che acuire la sensazione di insicurezza all’interno dell’Unione, anche la minaccia terroristica è sempre più presente, alimentata anche dalla instabile situazione del Medio Oriente e del Nord Africa. A tutto ciò si aggiunge la perdita di fiducia di molti cittadini nei confronti delle politiche europee, già manifestata tramite il referendum dello scorso giugno nel Regno Unito conclusosi con il voto favorevole del 51,9% dei votanti, all’uscita del Paese dalla Unione Europea (Brexit).

Leggendo la relazione che la Commissione europea ha presentato lo scorso 8 dicembre al Parlamento europeo, si resta colpiti dall’analisi schietta e precisa delle criticità emerse nel corso dell’anno 2016: *“Ascoltando gli europei abbiamo capito che ciò che vogliono è una reazione a queste sfide e una protezione da queste minacce. Vogliono avere a disposizione strumenti che diano loro la forza di costruire un futuro sostenibile per se stessi e per le proprie famiglie. E vogliono una visione: la garanzia che le autorità a livello locale, regionale, nazionale ed europeo siano in grado, insieme, di soddisfare le aspettative delle generazioni di oggi e di domani.”*

L’intento quindi è quello di porre in campo ogni risorsa utile a stimolare il confronto, ad evidenziare le criticità, a suggerire concreti ed immediati interventi. In tale contesto, le regioni non possono e non devono restare fuori dal percorso legislativo; ben venga la funzione ascendente, alla quale occorre assicurare continuità ma soprattutto garantire la “voce” in ambito europeo.

L’iniziativa n. 15 del programma di lavoro della Commissione europea per il 2017 *“Attuazione dell’agenda europea sulla migrazione”* va in questo senso in quanto è rivolta ad effettuare un esame intermedio dell’attuazione dell’agenda, che consolidi i diversi assi di intervento e stili un bilancio orizzontale, includendo l’attuazione del nuovo quadro di partenariato sulla migrazione con i paesi terzi.

L’obiettivo è andare verso una nuova politica della migrazione che protegga le frontiere europee e attui una politica migratoria responsabile che, attraverso la gestione dei flussi

migratori, garantisca nel contempo che coloro che cercano protezione possano sempre trovare un rifugio sicuro da noi.

Il 2016 ha visto come obiettivo della nuova Agenda europea sulla migrazione l'attivazione dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera; la nuova Agenzia al momento sconta i problemi legati alla sua giovane costituzione, così come si legge nell'ultima relazione di Dimitri Avramopoulos, Commissario responsabile per la migrazione. Anche la creazione della nuova riserva di squadre di intervento per il rimpatrio garantirà ulteriormente i paesi di confine come la Grecia, l'Italia e la Spagna già nel corso del corrente anno.

Negli ultimi tre mesi, inoltre, l'Italia e la Grecia hanno fatto passi da gigante sul piano della ricollocazione dei migranti e del rilevamento delle impronte digitali, prova ne è che la Commissione ha chiuso i procedimenti di infrazione avviati per mancata applicazione del regolamento Eurodac.

L'accordo UE – Turchia ha ridotto del 90% gli sbarchi sulle coste greche, per contro sono aumentati del 15% gli sbarchi lungo le coste italiane, rispetto all'anno 2015.

Il dato è importante, atteso che mentre per la Grecia il flusso migratorio era di transito ed è “bastato” un accordo anche economico con la Turchia per ridurre drasticamente il flusso migratorio, altrettanto non può dirsi per l'Italia dove il flusso migratorio non è solo di transito ma anche stanziale. Nel 2016 il 50% dei migranti accolti è rimasto in Italia, nelle strutture di accoglienza autorizzate dal Ministero degli Interni tramite le Prefetture.

E' determinante, quindi, comprendere che in uno spazio di libera circolazione interna, le nostre frontiere esterne sono più che mai **una questione di responsabilità comune**.

In tale ottica, la Commissione europea intende attuare nel 2017 diverse azioni tra cui:

- una proposta **di regolamento che istituisce una lista dei paesi di origine sicuri**;
- un **nuovo quadro per il reinsediamento** attraverso una proposta di regolamento;
- un **meccanismo di ricollocazione** di crisi da avanzarsi in una proposta di regolamento che apporterebbe modifiche al regolamento 604/2013, noto come Dublino III, attualmente in vigore;
- **la riforma del sistema europeo comune di asilo (SECA)** che andrebbe a modificare l'attuale regolamento “Dublino III”, istituendo un meccanismo di ricollocazione obbligatoria;
- una **proposta di regolamento che istituisce EURODAC**, una banca dati europea in cui inserire le impronte digitali dei migranti;

- una **proposta di regolamento che riguarda il rafforzamento dei controlli e delle verifiche nelle banche dati europee già esistenti** per quanto attiene alle frontiere esterne (il c.d. Codice Frontiere Schengen);
- la continua **attuazione dell'Accordo UE-Turchia**²¹. In merito si segnala che l'accordo UE-Turchia inizialmente è stato oggetto di critiche in quanto, anche prescindendo dalle questioni etiche che può sollevare il meccanismo di scambio “un reinsediato per un riammesso”, vi sono diversi aspetti che, sia in via astratta sia sulla base della concreta attuazione delle misure previste nel testo, possono dar luogo a violazioni delle disposizioni del diritto primario e derivato dell'UE e degli standard di tutela dei rifugiati previsti dal diritto internazionale. Inoltre, il 18 gennaio scorso il Mediatore europeo ha depositato una decisione in merito all'Accordo UE-Turchia e alla presunta mancanza di valutazione del rispetto dei diritti umani nella fase preliminare e attuativa dello stesso. Proprio in merito a tali questioni sono state presentate alcune denunce da parte di organizzazioni non governative spagnole e di singoli cittadini;
- un **piano d'azione sull'integrazione e sulla riforma della Carta Blu** che la Commissione ha presentato nel 2016 e che riguarda l'ingresso dei lavoratori altamente specializzati nell'Unione europea.

Quadro di riferimento

In questo scenario l'Italia si inserisce, attraverso il *Migration Compact*²² con i Paesi terzi di origine e transito dei flussi migratori - quale contributo alle riflessioni per una più efficace azione esterna della UE in materia migratoria - innanzitutto esprimendo una azione di pressione, verso le Istituzioni dell'Unione europea e gli Stati membri, per una riforma della politica in materia d'asilo.

²¹ Dall'entrata in vigore dell'accordo, **marzo 2016**, le parti hanno assunto nove impegni tra cui i più importanti sono:

- a) **tutti i nuovi migranti irregolari che dalla Turchia raggiungeranno le isole greche dal momento dell'entrata in vigore dell'accordo saranno riammessi in Turchia** nel pieno rispetto del diritto internazionale e dell'Unione europea. Tale misura viene definita temporanea ed eccezionale;
- b) il secondo impegno assunto dalle parti è il c.d. **one for one swap** ossia per ogni siriano riammesso in Turchia, un altro siriano sarà reinsediato dalla Turchia verso l'UE, tenuto conto dei criteri di vulnerabilità delle Nazioni Unite e del limite di posti per il reinsediamento pari a 72.000 per il 2016;
- c) la Turchia si impegna ad utilizzare ogni mezzo per prevenire l'apertura di nuove rotte migratorie verso l'UE;
- d) una volta che il flusso migratorio sarà interrotto o ridotto sostanzialmente, sarà attivato un meccanismo di ammissione umanitaria a cui gli Stati membri parteciperanno su base volontaria;
- e) entro giugno 2016, raggiungimento dell'obiettivo di liberalizzare i visti verso l'UE per i cittadini turchi;
- f) l'UE si impegna a velocizzare l'esborso **di tre miliardi di euro al Fondo per i rifugiati in Turchia**. Inoltre, a seguito dell'identificazione di progetti nel campo della salute, dell'educazione, delle infrastrutture etc., l'UE verserà altri 3 miliardi di euro entro la fine del 2018;
- g) le parti si impegnano a **velocizzare il percorso di adesione della Turchia all'UE**;
- h) le parti si impegnano a migliorare le condizioni umanitarie di alcune zone della Siria.

²² http://www.governo.it/sites/governo.it/files/immigrazione_o.pdf

Il messaggio principale è quello per cui l’Africa deve rappresentare la priorità dei prossimi anni, in ragione della natura strutturale dei flussi provenienti da quel continente. L’obiettivo è quello di responsabilizzare le controparti prospettando un partenariato che preveda, da un lato, precise offerte di sostegno politico, materiale e finanziario e, dall’altro, precisi impegni da parte dei Paesi terzi in tema di controllo delle frontiere, cooperazione in materia di rimpatri e riammissioni, promozione in loco di politiche d’asilo, contrasto ai trafficanti di esseri umani.

E’ importante, infine, l’approvazione che il Consiglio dei ministri, del 10 febbraio u.s, ha fatto del decreto legge recante **“Disposizioni urgenti per la tutela della sicurezza delle città”**.

Minori non accompagnati

Un capitolo a parte, per la sua drammaticità, lo meritano i minori non accompagnati, i cui numeri aumentano di anno in anno. Per questa categoria è necessario che le istituzioni prevedano una normativa europea che imponga a tutti gli Stati una condotta uniforme in merito alla loro accoglienza ed all’affido a famiglie possibilmente della stessa religione e regione di provenienza.

L’ordinamento italiano è ancora privo di uno specifico testo normativo che tratti in modo organico l’accoglienza e la tutela del minore straniero non accompagnato, anche se da poco è stata approvata alla Camera dei Deputati la proposta di legge n.°1658 a firma dell’On. Zampa recante “Disposizioni in materia di protezione dei minori stranieri non accompagnati”. Contestualmente, nel corso della legislatura è stata data attuazione, con il D.Lgs. 142/2015, alla direttiva europea in materia di accoglienza dei rifugiati e richiedenti protezione internazionale, che contiene specifiche disposizioni sui minori non accompagnati.

Finalmente si parla di percorsi formativi, di protocolli definiti, di controlli, di verifiche di aspettative e si inizia a pianificare un percorso integrativo, nell’interesse esclusivo del minore.

E’ indubbio che l’integrazione dei minori non accompagnati nel tessuto della società di ciascun Stato, oltre che determinare un risparmio in termini economici, comporterà un plusvalore sociale per l’intero Paese. Nell’ambito dei progetti promossi dalla CALRE il Molise, in qualità di capo fila, ha presentato nella seduta Plenaria tenutasi a Varese lo scorso Novembre, una proposta di regolamento europeo diretta alla tutela dei minori non accompagnati che ha incontrato il consenso di tutti i Presidenti delle assemblee legislative europee presenti.

Riteniamo che questo sia l'esempio più costruttivo della fase c.d. ascendente, che vede le amministrazioni locali partecipare attivamente alla costruzione di un percorso legislativo europeo.

Motivi di interesse regionale

Il sistema delle politiche migratorie in Italia prevede un alto – e complesso – livello di cooperazione tra diverse istituzioni, in quanto ognuna di essa è chiamata a regolare e a gestire un settore delle politiche migratorie. Mentre, infatti, allo Stato competono le funzioni in tema di ingressi e controlli sulle persone straniere, **alle Regioni spetta la gestione diretta degli interventi nei settori assistenziale, sanitario, lavorativo e formativo, soprattutto in termini di distribuzione di risorse e definizione di piani programmatici**; infine, agli enti locali sono trasferiti gli aspetti legati all'organizzazione e fruizione dei servizi sociali territoriali.

Il difficile sistema di riparto di competenze Stato-Regioni ha trovato momenti di chiarimento nelle decisioni della Corte Costituzionale che hanno precisato che «la stessa legge statale [...] disciplina la materia dell'immigrazione e la condizione giuridica degli stranieri proprio prevedendo che una serie di attività pertinenti la disciplina del fenomeno migratorio e degli effetti sociali di quest'ultimo vengano esercitate dallo Stato in stretto coordinamento con le Regioni, ed affida alcune competenze direttamente a queste ultime; ciò secondo criteri che tengono ragionevolmente conto del fatto che l'intervento pubblico non si limita al doveroso controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma riguarda necessariamente altri ambiti, dall'assistenza all'istruzione, dalla salute all'abitazione, materie che intersecano ex Costituzione, competenze dello Stato con altre regionali, in forma esclusiva o concorrente» (Corte cost. sentt. n. 300/2005; cfr. anche Corte cost. sent. n. 156/2006, n. 50/2008, n.61 /2011, n. 2/2013).

Da ricordare, come buona pratica, **l'intesa firmata il 10 luglio 2014 in sede di Conferenza Unificata tra Governo, Regioni ed Enti Locali sul “Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati”** con la quale è stata ribadita l'urgenza di “[...] mettere in campo interventi di tipo strutturale in un contesto di leale collaborazione fra i livelli istituzionali”.

Sul versante degli indirizzi strategici, invece, una misura la cui implementazione deve essere incentivata è il **“Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato”** che il Governo²³ è

²³ Ai sensi dell'art. 3, comma 1, del D.Lgs. 286/1998.

tenuto a predisporre ogni tre anni. L'ultimo documento programmatico approvato risale, tuttavia, agli anni 2004-2006.

Si segnala, invece, il **nuovo piano del Governo sull'immigrazione**, presentato alla Conferenza Stato – Regioni il 25 gennaio 2017, che vede un maggiore coinvolgimento delle Regioni, la riforma del sistema d'asilo e l'impegno a realizzare con i Paesi di provenienza accordi sui rimpatri.

Da ultimo occorre tener presente il **“Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana”** con il quale l'Italia e il Governo di Riconciliazione Nazionale dello Stato di Libia hanno deciso, nel rispetto dell'indipendenza, della sovranità, delle tradizioni comuni e per la ricerca della pace e della sicurezza comuni nel Mediterraneo centrale, di lavorare insieme per arginare i flussi di migranti irregolari e affrontare le cause alla base del traffico di esseri umani²⁴.

Nel contesto di una crisi che investe innanzitutto le fiducia verso la politica, dunque, una regolazione del fenomeno migratorio incentrata esclusivamente sul livello di governo nazionale, o addirittura sovranazionale, non potrebbe che risultare inadeguata. Si tratta di individuare nuovi modelli di *governance* delle politiche migratorie che abbiano nel territorio, e in particolare nel livello regionale, un'articolazione fondamentale: la necessaria azione di coordinamento e di *governance* multilivello dovrà esplicarsi non solo in fase di esecuzione di funzioni e compiti, ma anche in fase di produzione normativa.

²⁴ Diviso in 8 articoli preceduti da un preambolo, il testo, si inserisce nel quadro del Trattato di Amicizia, Partenariato e Cooperazione italo-libico firmato, ai tempi di Muammar Gheddafi, nel 2008. Nel preambolo si fa riferimento alla “predisposizione di campi di accoglienza in Libia, sotto l'esclusivo controllo del Ministero dell'Interno in attesa di rimpatriare i migranti nei Paesi d'origine lavorando al tempo stesso affinché questi Paesi accettino i propri cittadini. Le due parti s'impegnano a sostenere le istituzioni di sicurezza e militari. L'Italia fornisce sostegno e finanziamento a programmi di crescita nelle regioni colpite in vari settori economici e infrastrutturali e s'impegna a fornire supporto tecnico e tecnologico agli organismi libici incaricati della lotta all'immigrazione clandestina e che sono rappresentati dalla guardia di frontiera e dalla guardia costiera libici. È previsto inoltre il completamento del sistema di controllo dei confini terrestri del sud della Libia, secondo quanto previsto dall'art. 19 del Trattato del 2008. Si fa poi riferimento all'adeguamento e finanziamento dei centri di accoglienza già attivi usufruendo di finanziamenti disponibili da parte italiana e dell'Unione Europea. La parte italiana contribuisce anche con la fornitura di medicinali e attrezzature mediche per i centri sanitari di accoglienza. Si menziona inoltre l'impegno alla formazione del personale libico nei centri. Infine, entro tre mesi l'impegno a creare una visione di cooperazione euro-africana più completa e ampia, per eliminare le cause dell'immigrazione clandestina, al fine di sostenere i Paesi d'origine. Le due parti formeranno infine un “comitato misto” per verificare i risultati. L'Italia provvederà al finanziamento delle iniziative menzionate in questo Memorandum o di quelle proposte dal comitato misto senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato italiano rispetto agli stanziamenti già previsti, nonché avvalendosi di fondi disponibili dall'Unione Europea. Se paragonato all'Accordo UE-Turchia, una critica che può essere avanzata nei confronti del testo in oggetto riguardante sia i finanziamenti che le parti firmatarie: nel primo caso è l'Unione europea a livello centrale ad aver firmato le disposizioni con lo Stato turco; inoltre, per la Turchia sono stati stanziati fondi aggiuntivi che la stessa UE mette a disposizione a livello centrale al contrario di quanto accade per il nuovo Memorandum i cui fondi sono italiani e dell'UE ma da utilizzare tra quelli già previsti.

In questo scenario, il governo locale, in quanto più vicino ai cittadini, lungi dal rappresentare il terminale di applicazione di decisioni prese dai governi nazionali, si caratterizza come centro di decisione di grande importanza per quanti vi vivono e vi lavorano. Le molte funzioni di competenza delle Regioni, così come quelle di competenza degli Enti Locali, non sono però supportate da adeguati finanziamenti. Inoltre, in molti piccoli comuni, la popolazione locale è quasi raddoppiata, i Sindaci non sono in grado di garantire la sicurezza e l'ordine sociale. Vi è, altresì, il problema sanitario, atteso che in questi ultimi anni sono comparse alcune delle malattie che in passato erano state debellate come il Tifo, la Poliomelite, la Tuberculosis; tutto ciò determina un notevole aggravio della spesa sanitaria locale.

Una gestione efficiente dei flussi migratori non può, quindi, non passare attraverso un modello di *governance* multilivello: pena l'inseguimento di un vago concetto di "interesse nazionale" che, di fronte a un fenomeno mutevole e diversificato come quello migratorio nel quadro italiano attuale, rischia di ridursi a una pura astrazione, pericolosamente esposta a strumentalizzazioni ideologiche.

Iniziativa N. 21 Un approccio più strategico all'applicazione del diritto dell'UE

Descrizione dell'ambito e degli obiettivi

Nell'ambito degli orientamenti politici del Presidente della Commissione europea Juncker, risalenti a luglio 2014, sono state individuate dieci priorità tematiche.

La priorità *Unione di cambiamento democratico* è stata qualificata da parte della stessa Commissione europea come "la più globale delle dieci priorità".

Sono le stesse Istituzioni europee, per impulso della Commissione, a voler approvare nuove norme volte a far sì che il complesso dell'impianto normativo europeo risponda effettivamente alle disposizioni del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea.

L'obiettivo consiste nell'assicurare che gli atti giuridici dell'Unione siano correttamente ed effettivamente posti in essere, in modo tale da rendere efficace l'applicazione delle regole europee.

Pertanto, il programma di lavoro annuale della Commissione per il 2017, include una specifica iniziativa di interesse regionale, dal titolo "*Un approccio più strategico all'applicazione del diritto dell'UE*" che si sostanzia in un pacchetto di misure finalizzate a migliorare l'applicazione delle norme dell'Unione; i campi di diretto interesse sono rappresentati dal mercato unico, dall'ambiente, dalla verifica dell'efficacia in materia di

rendicontazione ambientale, dalla facilitazione all'accesso alla giustizia e dalla garanzia di conformità della legislazione ambientale nei singoli Stati membri.

Quadro di riferimento.

Il quadro di riferimento europeo nel quale si inserisce l'iniziativa in oggetto è molto articolato poiché l'esigenza di una adeguata ed efficace regolamentazione è ormai da diversi anni un punto cardine della politica della Commissione Europea. Si tratta di un cammino iniziato già nel decennio precedente a quello attuale con una serie di iniziative assunte a vari livelli anche dalle altre istituzioni europee tra cui in particolare il Parlamento europeo. La Commissione presieduta da Juncker ha fatto, poi, del buon legiferare uno dei principali obiettivi che ha contraddistinto la programmazione annuale dei lavori della stessa Commissione. Il percorso della Commissione è stato, innanzitutto, segnato dall'adozione, il 19 maggio 2015, della comunicazione con cui è stata adottata **l'agenda dell'Unione Europea "Una migliore regolamentazione per ottenere risultati migliori" [COM(2015) 215 final]** – conosciuta come "Legiferare meglio" – consistente in una serie di proposte volte a migliorare e rendere più efficiente, efficace, trasparente e partecipato il processo decisionale sopranazionale, il procedimento legislativo comunitario, l'attuazione del diritto dell'Unione e la valutazione d'impatto delle politiche decise dal legislatore europeo. Un ruolo centrale è stato riservato altresì all'attività di riesame costante e puntuale della legislazione UE già in vigore, al fine di semplificarla e renderla idonea a raggiungere gli scopi prefissati. In sostanza, l'obiettivo di fondo era quello di cambiare il metodo di lavoro a livello dell'UE. La Commissione infatti già dal 2012, attraverso il programma REFIT, aveva cominciato a valutare l'efficacia del corpus legislativo dell'UE in vigore, apportando le modifiche eventualmente necessarie per mantenere le leggi aggiornate ed adeguata allo scopo e ai risultati voluti dai legislatori dell'UE.

La volontà politica di migliorare la qualità dell'attività legislativa, rivedere le leggi esistenti e aggiornarle ove necessario, è stata peraltro condivisa dalle tre principali istituzioni dell'UE - la Commissione, il Parlamento europeo e il Consiglio - che hanno, sempre nell'ambito dell'attuazione dell'agenda - firmato **l'accordo interistituzionale "Legiferare meglio", entrato in vigore nell'aprile del 2016**. L'accordo "Legiferare meglio" è volto a migliorare il modo in cui l'UE legifera e a garantire che la legislazione dell'UE dia un servizio migliore ai cittadini e alle imprese. In particolare le tre istituzioni hanno concordato sull'importanza di **cooperare in modo più strutturato per valutare l'applicazione e l'efficacia del diritto dell'Unione** in vista del suo miglioramento mediante la futura legislazione ed hanno sottolineato **la necessità di**

un'applicazione tempestiva e corretta della legislazione della UE negli Stati membri attraverso il recepimento delle direttive. L'accordo è volto a garantire che le decisioni politiche siano preparate in modo aperto, trasparente, sulla scorta delle migliori prove disponibili e sulla base di un ampio coinvolgimento delle parti interessate e riguarda l'intero ciclo programmatico: concezione e preparazione delle politiche, adozione, attuazione, applicazione, valutazione e revisione.

E' bene ricordare poi che gli obiettivi e i principi della *Better regulation* sono già da tempo valorizzati all'interno delle attività del Parlamento italiano che ineriscono alla materia europea. Esemplificative a questo proposito sono **le disposizioni della legge 234/2012**, che regola la partecipazione dell'Italia all'Unione europea. Si citano a titolo meramente esemplificativo l'art. 6, comma 4, il quale prescrive che il Governo elabori e trasmetta alle Camere un documento in cui espone non solo le sue valutazioni sull'iter negoziale del progetto di atto legislativo dell'UE e sul rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, ma anche la valutazione dell'impatto della legislazione in itinere su cittadini e imprese, così seguendo le linee di quanto analogamente si propone l'agenda europea del "Legiferare meglio". Si ricorda poi l'art. 8 sul controllo del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, l'art. 9 sul dialogo politico con le Istituzioni europee e, per quanto attiene specificamente alla fase discendente, l'art. 32, che tra i principi e i criteri direttivi di delega forniti dal Parlamento al Governo per l'attuazione delle direttive europee, ne individua alcuni propri della *Better regulation*.

Motivi di interesse regionale

Tornando più nello specifico all'iniziativa n. 21 del Programma di lavoro annuale della Commissione per il 2017, va ricordato che la competenza delle Regioni in ordine all'attuazione del diritto dell'Unione europea nei propri settori di competenza è stata pienamente affermata a livello costituzionale con la riforma del 2001 (art. 117 Cost.). Quindi gli statuti regionali hanno nel tempo disciplinato l'adeguamento all'ordinamento dell'Ue prevedendo strumenti permanenti quali le leggi comunitarie annuali.

Ormai tutte le Regioni si sono dotate di procedimenti ed atti, amministrativi e normativi, necessari ad una permanente manutenzione normativa. A tal proposito si segnalano le norme dei regolamenti interni delle Assemblee legislative che disciplinano dettagliatamente le sessioni europee, a loro volta istituite con le leggi quadro regionali europee.

Una tempestiva e strutturata attività di adeguamento degli ordinamenti regionali si rivela utile anche per scongiurare l' "abuso" dell'esercizio del potere sostitutivo cedevole da parte

dello Stato, il quale potrebbe da un lato oltrepassare il riparto di competenze Stato-Regioni e, dall'altro, avere un effetto incentivante nei confronti della “pigrizia” regionale, perché le Regioni meno attive fanno di poter contare su un recepimento del diritto europeo di tipo sostitutivo da parte dello Stato: il tutto proprio a detrimento e svantaggio per le Regioni in termini di opportunità di scelta delle norme applicabili nel proprio territorio.

Inoltre, un ruolo attivo delle Regioni serve anche ad abbattere la perdurante incertezza del riparto di materie Stato-Regioni nella corretta individuazione del diritto europeo la cui attuazione è di competenza regionale. Questa problematica della corretta individuazione degli spazi di competenza legislativa tra Stato e Regioni ha infatti richiesto la predisposizione di adeguati strumenti di collaborazione (Conferenza permanente Stato Regioni).

In questa ottica, che dimostra la necessità di costruire un sistema di relazioni istituzionali caratterizzato dalla presenza di strumenti di raccordo, occorre prendere in considerazione il livello interno e quindi i rapporti tra Giunte ed Assemblee. A tal fine i documenti oggetto delle sessioni europee regionali, prime tra tutti le leggi regionali europee annuali, rivestono una importanza strategica al fine di acquisire informazioni da parte delle Giunte, così da poter esercitare appieno la successiva funzione di indirizzo propria dei Consigli. Si intuisce, quindi, quanto spazio di partecipazione può spettare al Consiglio, altrimenti escluso dai processi di attuazione del diritto dell'Unione nei casi in cui vengono utilizzate le fonti secondarie (atti amministrativi) al di fuori del meccanismo della legge comunitaria regionale.

È noto, inoltre, come l'ordinamento dell'Unione europea non si curi del riparto di competenze interne agli Stati membri dell'Unione, riconoscendo solamente a questi ultimi una legittimazione specifica ad attivarsi verso norme europee lesive delle loro competenze. Le Regioni si vedono riconosciuta una legittimazione ad agire alla stregua di qualsiasi altra persona giuridica interna agli Stati membri, fatti salvi i correttivi interni apportati con leggi dello Stato (vedi ad es. la legge La Loggia n. 131/2003). Ne discende che la responsabilità a livello sopranazionale del corretto adeguamento al diritto dell'UE ricade esclusivamente in capo allo Stato.

Ma l'importanza di un corretto e tempestivo adeguamento degli ordinamenti regionali a quello dell'Unione europea rileva necessariamente anche sotto questo profilo delle responsabilità per violazione delle regole europee. Infatti, viene qui in rilievo lo strumento del diritto di rivalsa dello Stato nei confronti delle Regioni che abbiano causato una condanna dell'Italia da parte degli organi giurisdizionali europei. È pertanto auspicabile, anzi necessario, predisporre strumenti normativi ed una organizzazione che possano

favorire un adattamento degli ordinamenti regionali a quello europeo che sia responsabile, chiaro e consistente in produzione di atti e regole di elevato livello qualitativo.

Le Regioni hanno disciplinato dettagliatamente il processo di verifica dello stato di conformità, del proprio ordinamento ma l'esame delle relazioni allegate alle leggi comunitarie rivela che, nella pratica, il contributo delle stesse è ancora insufficiente, sia per il limitato numero di Regioni che comunicano i dati, sia perché, anche laddove raccolti, gli stessi appaiono incompleti.

Il funzionamento non effettivo del meccanismo di comunicazione degli atti di recepimento delle direttive, difatti, non è senza conseguenze, se si considera che il Governo è tenuto a notificare i provvedimenti nazionali di attuazione alla Commissione europea per non incorrere in infrazioni.

Per tutti questi motivi, l'iniziativa "Un approccio più strategico all'applicazione del diritto dell'UE" merita di essere sviluppata ed approfondita.

Osservazioni finali

Concordemente con quanto riportato anche dal Comitato per la Legislazione della Camera dei deputati, si apprezza l'attenzione data nel documento ai temi relativi alla c.d. better regulation: semplificazione, riduzione degli oneri gravanti su cittadini e imprese, abbattimento del c.d. red tape, trasparenza, piattaforma REFIT.

In particolare, è apprezzabile lo sforzo affinché la normativa europea in vigore sia adeguatamente applicata, fatta rispettare e rispondente agli scopi, così come si valuta positivamente, e si attende l'adozione delle relative misure, l'intenzione di lavorare più intensamente sul programma di attuazione attraverso un approccio più strategico.

Infine, si valuta positivamente la proposta di introduzione di un registro UE per la trasparenza obbligatorio, rimarcando decisamente però che esso non debba essere esteso – in nessuna circostanza – ad includere l'obbligo di iscrizione per le istituzioni elette democraticamente di tutti i livelli. Ciò in particolare per quanto riguarda le regioni con poteri legislativi, in ottemperanza alla statuizione dell'art. 4, par. 2 del TUE, in base al quale l'Unione rispetta l'identità nazionale degli Stati membri "insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali". Ne discende che in nessun modo possa iscriversi alle regioni con poteri legislativi l'iscrizione nel suddetto registro in qualità di stakeholders. Tale è stata anche la posizione espressa ed approvata con Risoluzione dalla Assemblea plenaria 2016 della Conferenza delle Assemblee legislative delle Regioni dell'Unione europea (CALRE), Presidente Raffaele Cattaneo, nella quale si aggiunge la richiesta ulteriore che dall'obbligo

di iscrizione siano esenti anche le associazioni rappresentative, nazionali ed europee, delle regioni con poteri legislativi.

5 Il Programma di 18 mesi del Consiglio

Il programma di 18 mesi del Consiglio copre il periodo che va dal 1° gennaio 2016 al 30 giugno 2017, scandito dall'avvicinarsi del Trio di presidenze di Paesi Bassi, Slovacchia e Malta.

Il primo gennaio scorso Malta – per la prima volta da quando è paese membro dell'Unione europea - ha raccolto il testimone della presidenza di turno dell'Unione europea ereditando un fitto calendario.

Sei le aree di lavoro dichiarate prioritarie nell'agenda del governo maltese.

In prima linea, la crisi migratoria. Il duplice obiettivo è quello di spingere per una riforma del sistema europeo comune di asilo, affinché il carico migratorio possa essere ripartito in modo equo tra gli Stati membri – inclusi la revisione del Regolamento di Dublino e la trasformazione dell'ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) in agenzia europea a tutti gli effetti.

Sul piano della sicurezza, la presidenza maltese annuncia di puntare ad iniziative volte ad una migliore gestione delle frontiere esterne, alla stabilizzazione dei paesi del vicinato, con particolare focus sulla Libia.

Sul piano del rafforzamento del mercato interno, Malta punta a porre la parola fine ai costi roaming della telefonia mobile durante la sua presidenza, come pure ad abbattere i c.d. geoblocchi ed a completare il mercato interno dell'energia.

Va fatta una menzione particolare alla manifestata intenzione di costruire una società inclusiva e di utilizzare il semestre di presidenza del consiglio per favorire la c.d. parità di genere in tutti i settori della società e nel mercato del lavoro, oltre ad aumentare gli sforzi per combattere la violenza di genere ed accelerare nella road map della Commissione europea contro l'omofobia e la discriminazione legata all'orientamento sessuale e all'identità di genere.

Infine, l'isola guarda al mare e agli oceani, e alla necessità di assicurarne la sostenibilità insieme ad una governance appropriata che promuova le opportunità di crescita offerte dal turismo e dal trasporto marittimo.

Tali impegni urgenti si affiancano a quelli di avvio del negoziato per l'uscita del Regno Unito dall'UE ed a quello della costruzione di un nuovo 'way of working' nell'Unione, la c.d. rEUnion – che si basi sull'ascolto' delle necessità e sul lavoro per soddisfare le necessità dei cittadini, distribuendo in maniera equa gli svantaggi ed i benefici che derivano dalla membership dell'Unione, ristabilendo un senso di solidarietà e cooperazione, di equità e buon vicinato.

Nel contempo, Malta punta però anche a stigmatizzare la necessità del rispetto della ‘rule of law’ da parte di Stati membri – continuerà infatti nel supporto di Romania e Bulgaria nel raggiungimento degli obiettivi nei campi della giustizia e del rispetto del diritto stabiliti nel Meccanismo di cooperazione e verifica – come pure degli Stati dell’allargamento.

Nel frattempo, vanno concluse le negoziazioni relative al riesame del Quadro finanziario pluriennale ed incentivate quelle sul c.d. regolamento ‘omnibus’ sulla revisione – necessaria ai fini degli obiettivi di semplificazione e flessibilità - delle regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell’Unione e delle regole finanziarie settoriali contenute in 15 atti legislativi concernenti i programmi pluriennali settoriali.

Proseguo nell’implementazione dell’agenda urbana, nel dibattito sulla politica di coesione post 2020 e nell’incorporazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile della Agenda 2030 delle Nazioni Unite all’interno della visione e delle politiche dell’UE, fanno parte dell’agenda del semestre.

6 La partecipazione dell'Italia all'Unione europea - Relazione programmatica 2017

La relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea è un documento complesso che, conformemente alle disposizioni dell' art. 13, par. 1, lett. a) della Legge 24 dicembre 2012, n. 234 - *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*, entro il 31 dicembre di ogni anno il Governo presenta alle Camere. Essa indica *gli orientamenti e le priorità che il Governo intende perseguire nell'anno successivo con riferimento agli sviluppi del processo di integrazione europea, ai profili istituzionali e a ciascuna politica dell'Unione europea, tenendo anche conto delle indicazioni contenute nel programma legislativo e di lavoro annuale della Commissione europea e negli altri strumenti di programmazione legislativa e politica delle istituzioni dell'Unione stessa*. La stessa relazione è inviata alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, conformemente alle disposizioni del succitato art. 13, al par. 3.

Di seguito alcune osservazioni.

Si apprezza l'intenzione espressa dal Governo di contribuire costruttivamente alla attuazione dell'Accordo interistituzionale "Legiferare Meglio" rafforzando la cooperazione con le istituzioni dell'Unione e con gli altri Stati membri in coerenza con i 'valori profondi' dell'assetto democratico e, primariamente, con le "prerogative delle istituzioni rappresentative parlamentari". Obiettivi principali sono, oltre la riduzione degli oneri della regolazione, anche l'incentivazione dei lavori della piattaforma REFIT, che siano basati su processi di consultazione inclusivi, in cui trovino rappresentazione la più ampia varietà di interessi e territori, anche nella prospettiva di recuperare la legittimazione dell'Unione presso i cittadini.

Inoltre il Governo assicura che contribuirà alla semplificazione della normativa in vari ambiti: quello riguardante la Carta europea dei servizi "finalizzata a migliorare l'applicazione della Direttiva Servizi, attraverso la semplificazione amministrativa e la risoluzione delle questioni riguardanti anche le barriere e gli ostacoli di natura regolamentare"; nell'ambito del dibattito sulla riforma dell'IVA; in relazione alle proposte di modifica del quadro giuridico relativo ai regolamenti della PAC, rispetto alle quali il Governo preannuncia che insisterà sulla necessità di ridurre gli oneri burocratici a carico degli agricoltori e delle amministrazioni, oltre a semplificare la normativa europea sui pagamenti diretti e sullo sviluppo rurale.

Si apprezza anche la parte della Relazione del Governo che affronta le problematiche concernenti la prevenzione e la soluzione delle infrazioni al diritto UE, che conferma l'intenzione di utilizzare il Disegno di Legge europea anche in chiave preventiva, al fine di risolvere i problemi di non conformità col diritto UE, con riguardo ai casi c.d. *EU Pilot*, casi contestati dalla Commissione europea, prima che diano origine a procedure di infrazione.

Si fa cenno infine alla parte quinta della Relazione, riservata al coordinamento nazionale delle politiche europee. In essa il Governo relazione in merito al ruolo del CIAE quale “*hub*” (o fulcro) dei processi decisionali nazionali sulle politiche europee, “mediante una attività di coordinamento, di indirizzo e di impulso politico”. A questo proposito, si rileva con rammarico che la disposizione contenuta in art. 19, comma 6, della legge n. 234 del 2012, laddove prevede che “Alle riunioni del Comitato tecnico di valutazione (...) Qualora siano trattate materie che interessano le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, (...) partecipano, in qualità di osservatori, rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome”, non è mai stata attuata.

Sempre con riferimento alla parte quinta, si evidenzia positivamente l'intenzione del Governo, nel contesto della *governance* nazionale nelle politiche dell'Unione europea, sia di dare piena attuazione all'articolo 28 della legge n. 234 del 2012 impegnandosi a mettere a punto nel 2017 un “sistema informativo che consenta il più ampio coinvolgimento delle parti sociali e delle categorie produttive, sia di garantire una puntuale informazione al Parlamento durante la fase di formazione degli atti dell'Unione europea, grazie al rafforzamento dei nuclei di valutazione nella attività di analisi e redazione dei documenti previsti dall'art. 6 della legge 234/2012, di cui sono destinatarie anche le regioni.

Si rileva in fine che le regioni europee all'interno della piattaforma REFIT sono rappresentate dal Comitato delle Regioni che, tuttavia, non è incluso nel gruppo ‘istituzionale’ (dove siedono i Governi), bensì in quello degli stakeholders, dove siedono i rappresentanti delle parti interessate.