

Partecipazione dell'Italia all'UE: in Parlamento la Relazione programmatica 2020

11 Febbraio 2020

E' all'esame del Parlamento la Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per il 2020 ([DOC. LXXXVI, N. 3](#)) che delinea i contenuti e gli obiettivi politici, per l'anno in corso, in relazione allo sviluppo del processo di integrazione europea, alle politiche orizzontali e settoriali, nonché alla dimensione esterna dell'Unione europea.

Il documento è diviso in 5 parti relative, rispettivamente, al quadro istituzionale e al processo di integrazione europea, alle politiche orizzontali e settoriali, alla dimensione esterna, alla comunicazione e formazione sulle attività dell'Unione europea e al coordinamento nazionale delle politiche europee.

Al riguardo, tra gli ambiti di maggior interesse si evidenziano, in particolare:

PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA

Questioni istituzionali:

Bilancio UE e nuovo QFP 2021-2027

Nel corso del 2020, il Governo continuerà ad attribuire massima priorità al negoziato per la definizione del Quadro finanziario pluriennale (QFP) dell'Unione europea per il periodo 2021-2027.

L'ammontare complessivo delle risorse ipotizzato dalla Commissione europea (1.135 miliardi di euro a prezzi 2018, pari all'1,11 per cento del PIL dei ventisette Stati UE) rappresenta il "minimo indispensabile" per finanziare adeguatamente le priorità d'azione che l'Unione si è data, e punterà a salvaguardare l'impianto della proposta originaria della Commissione europea e a difenderne gli elementi più apprezzabili, tra cui: l'accresciuta flessibilità, intesa a consentire al prossimo QFP di reagire rapidamente ad eventi imprevisti ed all'evolversi delle priorità; la maggiore enfasi posta sulle sfide emergenti e le conseguenti maggiori risorse attribuite ad ambiti quali la ricerca, l'innovazione e la digitalizzazione.

Il Governo si adopererà in particolare per impedire tagli ulteriori alle politiche tradizionali dell'Unione (politica di coesione economica e sociale e politica agricola comune).

Politiche macroeconomiche:

Fondo europeo per gli investimenti strategici

Per il Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027, la Commissione europea ha presentato una nuova proposta di regolamento "**Programma InvestEU**", in sostituzione del Piano Juncker, che prevede la gestione di retta della garanzia e l'apertura dell'accesso a diversi attori, accorpando in un unico programma i diversi strumenti finanziari (14 diversi fondi e strumenti oltre al FEIS). Il regolamento, attualmente in fase di discussione, sarà operativo dal 1 gennaio 2021. Il programma InvestEU è composto di tre pilastri: il Fondo di garanzia InvestEU, il

polo di consulenza InvestEU (Hub) e il portale InvestEU. In particolare, il Fondo InvestEU consentirà di mobilitare investimenti pubblici e privati tramite l'uso di una garanzia del bilancio dell'UE di 38 miliardi di euro, a sostegno dei progetti di investimento di "partner" finanziari come il Gruppo BEI, le istituzioni finanziarie europee e le banche di investimento nazionali, in modo da aumentarne la capacità di rischio e di conseguenza di investimento. **La garanzia sarà ripartita tra quattro aree di intervento:** infrastrutture sostenibili (11,5 miliardi di euro); ricerca, innovazione e digitalizzazione (11,25 miliardi di euro); piccole e medie imprese (PMI) e piccole imprese a media capitalizzazione (11,25 miliardi di euro); investimenti sociali e competenze (4 miliardi di euro).

POLITICHE ORIZZONTALI E SETTORIALI

Imprese e concorrenza

L'impegno del Governo, in materia di politiche industriali, sarà volto a garantire che i programmi e gli strumenti finanziari dell'Unione per l'attuazione dell'obiettivo "Mercato unico, innovazione e agenda digitale" siano definiti in modo adeguato - sotto il profilo del volume di risorse disponibili e delle modalità esecutive - per affrontare le sfide della crescita sostenibile nel lungo periodo. In questa direzione, si lavorerà affinché i programmi "Mercato Unico", "Orizzonte Europa", "InvestEU" e "Europa Digitale", tengano in considerazione i **fabbisogni delle imprese, specie le piccole e le medie, per attuare una trasformazione digitale pervasiva, favorire la transizione verso l'impatto zero sul clima, anche grazie all'utilizzo di modelli di produzione sempre più circolari**. Sarà rafforzata la *policy* per le start up e PMI innovative rafforzando l'ecosistema, favorendo l'accesso al capitale di rischio e al credito, anche attraverso il ricorso ai Fondi europei 2021-2027 e proseguirà la partecipazione ai processi europei legati ai programmi di sostegno alle PMI (es. *Digitising European Industry* e *Digital Single Market Programme*), nonché il dialogo costante con le nuove istituzioni europee, al fine di rimarcare l'importanza di giungere in tempi rapidi alla definizione di una nuova politica europea per la competitività e la crescita.

Ambiente

Viene sottolineata la necessità di elaborare a livello europeo un quadro strategico generale che individui gli ambiti di intervento specifici e i settori di maggiore impatto, e che, al contempo, garantisca coerenza e sinergia con la programmazione delle altre politiche. All'interno dei principali documenti politico-strategici dell'Unione europea sul clima, ambiente e sviluppo sostenibile, **il tema dell'economia circolare dovrebbe essere inserito come priorità trasversale per indirizzare in maniera coordinata finanziamenti, investimenti, ricerca, mercato e società** nel suo complesso.

In merito all'elaborazione della nuova strategia per l'economia circolare che verrà presentata dalla Commissione europea, vengono individuati degli elementi che dovranno costituire i cardini, tra cui:

incentivi per la **modernizzazione dei sistemi di gestione dei rifiuti e della loro tracciabilità**; più **ampio utilizzo della fiscalità ambientale e degli appalti pubblici verdi** per rendere più circolari ed efficienti nell'uso delle risorse i processi produttivi;

collegamento tra decarbonizzazione e circolarità; aumento delle pratiche di riutilizzo dell'acqua.

Green deal europeo: la nuova Commissione europea ha adottato una Comunicazione sul cd. Green Deal Europeo destinata a guidare, come una vera e propria tabella di marcia, il lavoro dell'Esecutivo europeo nei prossimi cinque anni e oltre, non solo in campo climatico ma anche a livello trasversale. Tra gli obiettivi

immediati, la Commissione ha ricordato, nell'ambito della lotta ai cambiamenti climatici, l'adozione della prima Legge europea sul clima per il raggiungimento della neutralità climatica al 2050, prevista per il mese di marzo 2020, e un piano per incrementare di almeno il 50% (verso il 55%) gli obiettivi climatici dell'UE per il 2030, previsto per la prossima estate. Tra le altre misure previste, la Commissione ha **ricordato l'adozione di una Strategia UE per la biodiversità al 2030 e di nuovo Piano di Azione specifico per l'economia circolare, che si focalizzerà su settori quali il tessile e le costruzioni**, entrambi previsti per la prossima primavera.

Il Green Deal europeo riguarda **tutti i settori dell'economia**, in particolare i trasporti, l'energia, l'edilizia e settori industriali quali l'acciaio, il cemento, le TIC. Un **meccanismo per una transizione giusta** sarà utilizzato per sostenere le regioni e i cittadini più vulnerabili al cambiamento, garantendo l'accesso a programmi di riqualificazione e a opportunità lavorative in nuovi settori economici.

Con riferimento alle **politiche ambientali nel QFP 2021-2027** viene sottolineato l'impegno per aumentare il sostegno agli interventi in materia di: gestione dei rifiuti, delle risorse idriche mitigazione dei rischi idrogeologici e la promozione delle politiche di adattamento, prevenzione

dei rischi e resilienza alle catastrofi, di recupero dei siti inquinati a fini produttivi, messa in sicurezza sismica, energia rinnovabile ed efficientamento energetico, economia circolare, mobilità sostenibile, infrastrutture verdi in aree urbane.

Energia

Viene **evidenziato che la nuova governance dell'Unione dell'Energia è stata attuata tramite la predisposizione e finalizzazione dei Piani nazionali per l'Energia ed il Clima**. Il Piano costituisce lo **strumento con il quale ogni Stato membro**, in coerenza con le regole europee vigenti e con i provvedimenti attuativi del pacchetto europeo energia e clima, **stabilisce i propri contributi agli obiettivi europei al 2030 sull'efficienza energetica, sulle fonti rinnovabili** e sulla riduzione delle emissioni di CO₂, nonché gli obiettivi in tema di sicurezza energetica, interconnessioni, mercato unico dell'energia e competitività. In ottica di conseguimento dell'obiettivo della neutralità climatica al 2050, non è escluso che nel 2020 si avvii una riflessione sull'adeguamento al rialzo degli obiettivi al 2030. Lo *European Green Deal* prevede l'adozione nel **breve termine di una Climate Law che renda vincolante l'obiettivo di neutralità climatica al 2050**. Tale obiettivo coinvolgerà tutti i settori dell'economia e della società e riguarderà la trasformazione degli assetti attuali anche grazie a politiche di incentivazione agli investimenti green e sostegno alle zone in cui tale transizione potrebbe risultare più delicata. A questo proposito la Commissione europea UE intende istituire il **Just Transition Fund** (COM (20) 22 all'esame della Commissione Politiche Ue del Senato) **con lo scopo di sostenere le comunità locali più impattate dalla transizione ad un'economia a basso contenuto di carbonio**.

Trasporti

Nel corso del 2020 proseguiranno le attività propedeutiche alla **revisione del regolamento (UE)**

n. 1315/2013 sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete TEN-T, è inoltre prevista l'adozione del **nuovo regolamento che stabilisce lo strumento di finanziamento "Meccanismo per Collegare l'Europa"** per il periodo 2021-2027 (COM(2018)438) - nell'ambito del più ampio contesto del Quadro Finanziario Pluriennale dell'Unione europea - che ha raggiunto un consenso politico parziale a marzo 2019 lasciando aperti temi inerenti la dotazione finanziaria (per i trasporti oggi pari a circa 30,6 miliardi di euro inclusi 11,3 miliardi provenienti dal Fondo di Coesione al quale l'Italia non risulta eleggibile). Al riguardo il Governo dovrà, quindi, porre in essere un'azione coordinata confermando la necessità e volontà di **incrementare la dotazione finanziaria dello strumento, soprattutto sotto la forma di finanziamenti a fondo perduto**, per le molteplici finalità d'uso dello stesso ivi **inclusi programmi di spesa per la sicurezza delle**

infrastrutture.

Politiche di coesione

Viene sottolineato, tra l'altro, che **la quantificazione delle risorse del Quadro Finanziario Pluriennale** rimane al momento un tema aperto, non essendovi ancora una posizione condivisa tra gli Stati membri né tra Consiglio e Parlamento europeo rispetto all'ambizione del Bilancio in termini di sua dimensione finanziaria (il Parlamento chiede un bilancio pari all'1.3 per cento dell'RNL, dunque in sostanziale aumento rispetto all'1.11 per cento proposto dalla Commissione) e all'esatto peso da assegnare alle diverse priorità che l'Unione intende perseguire nel prossimo settennio. **La posizione sostenuta dal Governo Italiano è che il QFP debba essere dotato di risorse sufficienti per poter sostenere sia le "nuove priorità," sia le cosiddette politiche "tradizionali".**

Nel corso del negoziato sono state presentate proposte di **istituzione di strumenti non previsti nella proposta originaria, come il *Just Transition Fund* (vedi sopra)**, che andrebbe a sostenere le regioni con un numero elevato di occupati nei settori dipendenti dal carbone e che si ipotizza possa essere finanziato con i fondi della coesione. Al riguardo, la posizione del Governo italiano è di contrarietà ad ogni ulteriore decurtazione delle risorse disponibili per le politiche di Coesione, l'impatto del *Just Transition Fund* andrà valutato con attenzione a questo riguardo.

Occupazione

Al fine di dare completa attuazione ed operatività alla Raccomandazione sul "Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente" (adottata dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 23 aprile 2008 ed aggiornata con la Raccomandazione del 22 maggio 2017), nel corso del 2020, sarà completato l'iter di adozione delle **Linee guida** finalizzate a definire, ai sensi dell'art. 3, comma 5 del Dlgs n. 13/2013, **le specifiche tecniche per l'interoperatività degli enti pubblici titolari e le relative funzioni nell'ambito dei servizi di individuazione e validazione e certificazione delle competenze.**

Al fine di dare attuazione al piano della formazione e occupazione di qualità, in linea con la Raccomandazione europea sulla garanzia di qualità dell'istruzione e formazione professionale,

nel 2020 sarà sviluppata la **revisione dei criteri di accreditamento degli Enti di formazione** in base ai 10 criteri di qualità indicati dalla Raccomandazione suddetta.

Sarà inoltre assicurato l'impulso necessario per **la realizzazione dei percorsi di istruzione e formazione professionale nel Sistema duale**, ossia il modello formativo integrato tra **scuola e lavoro**. Inoltre, in linea con la Raccomandazione del Consiglio del 15 marzo 2018 relativa a un quadro europeo per apprendistati efficaci e di qualità, finalizzata alla creazione di una forza lavoro altamente preparata e qualificata in grado di rispondere alle esigenze del mercato, **saranno affrontati i nodi che limitano l'utilizzo dell'istituto dell'apprendistato e a tal fine, nel corso del 2020 verrà convocato l'Organismo tecnico per apprendistato**, istituito a seguito dell'adozione del decreto 81 /2015, con l'obiettivo primario di armonizzazione le diverse qualifiche e qualificazioni professionali acquisite in apprendistato e di affrontare gli aspetti normativi che ne riducono l'utilizzo.

Nell'ambito della salute e sicurezza sul lavoro, il Governo continuerà ad assicurare il suo **contributo nell'ambito dell'Autorità europea per il lavoro**, in particolare, per quanto concerne le azioni volte a favorire il coordinamento delle **attività ispettive tese a contrastare il lavoro sommerso e i fenomeni di sfruttamento lavorativo** di mano d'opera straniera.

Nell'ambito dell'attività di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, proseguirà la partecipazione **ai lavori relativi alla proposta della Commissione europea di revisione della direttiva 2004/37/CE** (che regola l'esposizione a sostanze chimiche cancerogene e mutagene nei luoghi di lavoro),

diretta a rivedere o ad introdurre valori limite di esposizione per alcune sostanze considerate cancerogene o potenzialmente tali per l'uomo, nonché ad introdurre limiti di esposizione professionale per nuove sostanze o processi lavorativi. **Quindi, proseguirà il lavoro di identificazione delle sostanze cancerogene** già avviato con una prima direttiva (n. 2398 del 12 dicembre 2017) e con le successive (n. 130 del 16 gennaio 2019 e n. 983 del 5 giugno 2019).

Cultura: Agenda urbana UE

L'Italia proseguirà nel suo impegno di co-coordinamento del partenariato Cultura e Patrimonio culturale **dell'Agenda urbana per l'UE**, iniziativa intergovernativa lanciata dal Patto di Amsterdam del 30 maggio 2016 con **l'obiettivo di favorire uno sviluppo equilibrato, sostenibile e integrato delle città europee** che ne incrementi la vivibilità e l'attrattività e ne stimoli l'innovazione, affrontando con successo le sfide sociali. Strumento per l'attuazione dell'Agenda sono i partenariati tematici multilivello, che consentono il dialogo strutturato fra Stati membri, autorità urbane, autorità politico-territoriali, enti di ricerca e organizzazioni scientifiche, Commissione europea e altri organi dell'UE e le altre parti interessate, concorrendo alla elaborazione di **Piani d'azione (Action plan)** nell'ambito di competenza del Partenariato contenenti proposte mirate a migliorare la normativa, i meccanismi di finanziamento e le competenze condivise.

Il partenariato Cultura/Patrimonio culturale ha adottato nel mese di ottobre 2019 un **Orientation paper**, che identifica le **tematiche sulla base delle quali, nel corso del 2020, sarà sviluppato l'Action Plan**. Tra i temi individuati: il turismo culturale; **la trasformazione, la riconversione urbana e il riuso adattativo degli edifici**; la sostenibilità finanziaria e i finanziamenti; la resilienza del patrimonio culturale e naturale.

COORDINAMENTO NAZIONALE DELLE POLITICHE EUROPEE

Priorità legislative per l'adeguamento del diritto interno al diritto UE

Nel corso del 2020 sarà data attuazione alle deleghe contenute nella L. n.117/2019- **legge di delegazione europea 2018** che conferisce la delega al Governo per l'attuazione di 26 direttive europee, per l'adeguamento della normativa nazionale a 12 regolamenti europei, l'attuazione di una decisione del Parlamento europeo e del Consiglio e la compiuta attuazione di una decisione quadro GAI del Consiglio. **Si procederà, altresì, ad approvare il disegno di legge di delegazione europea 2019** (approvato dal CdM e in arrivo al Parlamento). Al riguardo viene ricordato che per prassi consolidata, i disegni di legge europei sono presentati alle due Camere alternandosi tra loro; quindi, considerato le precedenti assegnazioni, il disegno di legge di delegazione europea 2019 sarà presentato al Senato della Repubblica e il disegno di legge europea 2019 alla Camera dei deputati.

Sarà approvato il disegno di legge europea (ancora non entrato in CdM, finalizzato alla chiusura di casi di pre - infrazione, avviati dalla Commissione europea nel quadro del sistema di comunicazione EU Pilot e di casi che hanno dato origine a procedure di infrazione.

Prevenzioni e soluzione delle infrazioni al diritto UE

Viene sottolineato l'orientamento del Governo, in primis, a continuare ad avvalersi degli strumenti normativi previsti dalla legge 234/2012, primi fra tutti il disegno di legge di delegazione europea e il disegno di legge europea, al fine di garantire il tempestivo recepimento delle direttive UE e di porre rimedio ai casi di non corretta attuazione della normativa europea. Al riguardo, **resta prioritario assicurare, nel rispetto dello spirito collaborativo della legge 234/2012, una cooperazione sollecita affinché tali provvedimenti siano approvati senza ritardi.**

In particolare, **per quanto riguarda le procedure d'infrazione per mancato recepimento di direttive europee**, è fondamentale proseguire nel **rafforzamento dell'attività di controllo centralizzato del rispetto da parte delle singole Amministrazioni del termine di recepimento delle direttive**. Tale attività è particolarmente importante giacché la Commissione europea ha annunciato di voler pervenire alla rigorosa applicazione dell'art. 260, par. 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) con riferimento alle ipotesi di "mancata comunicazione" della misura di recepimento della direttiva legislativa, che giustifica l'immediata richiesta di sanzione alla Corte di giustizia.

In secondo luogo, **sarà proseguita l'azione di rafforzamento della prevenzione delle infrazioni e della risoluzione di quelle pendenti**, garantendo il **coordinamento delle amministrazioni centrali e locali** nonché l'attività di assistenza e vigilanza delle amministrazioni competenti per materia, favorendo, ove possibile, il confronto con i Servizi della Commissione europea per il superamento delle criticità in ordine alla compatibilità col diritto UE. Al fine di facilitare la ricerca di soluzioni rapide ai casi di violazione del diritto dell'Unione, sarà riavviato il dialogo con la Commissione europea mediante il recupero di buone prassi che in passato avevano garantito risultati positivi, riprendendo l'organizzazione di riunioni tra le Autorità nazionali e le Direzioni Generali della Commissione europea, per la trattazione congiunta dei casi afferenti ad uno stesso settore (cd. "riunioni pacchetto").