



CINSEDO

Le politiche europee e il ruolo delle Regioni: dalla teoria alla pratica

Commenti e materiali dei Seminari e Laboratori europei
Programma di "Formazione in materia europea - 2016"
Centro Interregionale Studi e Documentazione (CINSEDO)

a cura di Andrea Ciaffi e Cecilia Odone



**Le politiche europee e il ruolo delle Regioni:
dalla teoria alla pratica**

Commenti e materiali dei Seminari e Laboratori europei
Programma di “Formazione in materia europea - 2016”
Centro Interregionale Studi e Documentazione – CINSEDO, Roma

a cura di Andrea Ciaffi e Cecilia Odone

Supplemento a “Regioni.it” del 29 dicembre 2017

Regioni.it: periodico telematico curato dall’Ufficio Stampa del CINSEDO, nell’ambito delle attività di comunicazione e informazione della Segreteria della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome

Editore: Cinsedo – Centro Interregionale Studi e Documentazione, Roma

INDICE

Introduzione

Andrea Ciaffi e Cecilia Odone pag. 5

I. Politica di coesione

Nicola De Michelis, La politica di coesione dopo il 2020 pag. 9

II. Direttive appalti e concessioni

Paola Zanetti, Le Direttive UE in materia di appalti e concessioni, dal recepimento negli Stati membri al nuovo contesto della Strategia per il mercato interno pag. 15

Valentina Guidi, Il recepimento delle Direttive in Italia: le principali novità legislative pag. 19

Pierdanilo Melandro, Il contributo delle Regioni italiane al processo di recepimento e le prossime tappe pag. 25

III. Governance economica e Semestre europeo

Antonia Carparelli, Il Semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche: evoluzione, bilanci e prospettive pag. 31

Cecilia Cellai, Contributi delle Regioni e delle Province autonome italiane ad una buona *governance* del Semestre europeo pag. 41

Mariella Bucciarelli, Il Contributo delle Regioni e delle Province autonome italiane al Programma Nazionale di Riforma 2017. Analisi dei dati pag. 47

IV. Economia circolare

Jose Jorge Diaz Del Castillo, Il Pacchetto “Economia circolare” della Commissione europea pag. 57

Cecilia Odone, Le Regioni italiane ed il pacchetto “Economia circolare”: sei casi pratici e le prospettive di Better regulation pag. 67

V. Il *Common Understanding* sul rafforzamento istituzionale per il controllo degli aiuti di Stato in Italia

Olga Simeon, Il *Common Understanding* dal punto di vista della Commissione europea pag. 75

Monica Lai, Politica di coesione e aiuti di Stato in Italia pag. 79

Paola Grizzo, Emanuele Prosperi, L’attuazione del *Common Understanding* negli ordinamenti regionali pag. 83

Allegato I

Links ai Materiali

pag. 95

Allegato II

a) Programma di formazione in materia europea – 2016

pag. 99

b) Programmi dei Seminari, Laboratori e Corso di Alta formazione

pag. 105

Notizie sugli autori e i curatori

pag. 115



Introduzione

Andrea Ciaffi e Cecilia Odone

Il quarto ciclo di seminari europei organizzato dal Cinsedo, si è svolto da aprile a dicembre 2016 ed ha trattato temi che sono tuttora al centro dell'agenda delle Istituzioni europee e degli Stati membri: dall'economia circolare agli aiuti di Stato, alle direttive su appalti e concessioni, fino ai grandi temi istituzionali della *Governance* economica europea e del futuro della politica di coesione. In sede di Conferenza o singolarmente, le Regioni e le Province autonome italiane sono impegnate costantemente su ognuno di essi e contribuiscono, da un lato, alla formazione della posizione italiana nella cd. fase ascendente e, dall'altro, al processo di recepimento e attuazione della legislazione europea.

Per questo motivo, la pubblicazione di quest'anno non si ferma alla dimensione europea degli argomenti trattati nei seminari. Da questi abbiamo preso lo spunto, per poi calare le singole politiche europee nella loro dimensione regionale, completando il quadro con la descrizione delle attività svolte o ancora in divenire presso le Regioni, in relazione a ciascuna di esse.

Sono pertanto riuniti, in questa pubblicazione, gli articoli – *commenti* - curati dai funzionari della Commissione europea intervenuti come relatori ai seminari, aggiornati ai mesi di agosto e ottobre del 2017. In corrispondenza di ciascuno di essi, si trovano gli articoli scritti dai funzionari delle amministrazioni regionali e statali che si sono occupati degli stessi processi decisionali, aggiornati allo stesso periodo.

Agli articoli si aggiunge la documentazione – *materiali* - esito del lavoro svolto dalle Regioni, a livello tecnico o politico a seconda dei casi, anch'essi aggiornati al nuovo periodo di riferimento. Tra questi, la posizione approvata dalla Conferenza delle Regioni sul futuro della politica di coesione, i documenti di analisi delle direttive Ue in materia di appalti e concessioni e l'approfondimento svolto da *Itaca* sul ruolo delle Regioni nella nuova disciplina dei contratti pubblici, la posizione della Conferenza sul Programma Nazionale di riforma per il 2017, le osservazioni approvate da sei Regioni sul pacchetto "Economia circolare" della Commissione europea. Infine, il testo del *Common Understanding* sul rafforzamento istituzionale per il controllo degli aiuti di Stato in Italia, al quale le Regioni stanno dando seguito dal punto di vista organizzativo nelle rispettive amministrazioni.

Emerge, da una lettura complessiva dei *commenti* e dei *materiali*, la spiccata dimensione regionale delle politiche europee. Essa rappresenta l'espressione concreta dell'applicazione del principio di sussidiarietà e, insieme, la ragione dell'intervento regionale, tanto nel processo di formazione delle politiche e delle norme che in quello della loro attuazione. Il coinvolgimento attivo delle Regioni è in sé un contributo sostanziale agli obiettivi comuni della *Better regulation* europea, cui intende contribuire, ogni anno, anche il programma di formazione in materia europea del Cinsedo.

Per quanto riguarda il 2016, il programma si è sviluppato attorno a tre diverse tipologie di iniziative. Oltre ai seminari sulle politiche europee, si sono svolti due laboratori dedicati,

l'uno, all'utilizzo del "Portale dei Delegati", a cui accedono le Regioni sulla base della legge 234 del 2012, l'altro, all'applicazione pratica della nozione di aiuto di Stato nel settore delle infrastrutture. Inoltre, dal 24 al 28 ottobre si è svolto il Corso di Alta Formazione "*Legge 234/2012 – partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione e attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*", corso residenziale organizzato in collaborazione con la Scuola Nazionale dell'Amministrazione, SNA – Presidenza del Consiglio dei Ministri - presso la sede di Caserta della Scuola. Il programma di formazione in materia europea 2016, con i programmi dei singoli corsi, laboratori e seminari è allegato.

La realizzazione di questa pubblicazione è stata possibile grazie ad una disponibilità non scontata degli autori. Un sentito ringraziamento va dunque a tutti coloro che hanno contribuito, a partire dai relatori dei seminari che hanno accettato di lavorare all'aggiornamento di quanto presentato a suo tempo, fino a quanti, pur non essendo stati relatori di quei seminari, hanno accettato con entusiasmo di unirsi a questo lavoro, consentendoci così di offrire un quadro completo ed aggiornato dell'avanzamento delle politiche anche sul piano regionale.

Roma, 27 novembre 2017

I. Politica di coesione

La politica di coesione dopo il 2020

Nicola De Michelis¹

Nel corso del 2018, la Commissione Europea presenterà le proposte per il bilancio dell'Unione per gli anni a venire. Non è evento di poco conto, se si pensa che il bilancio attuale rappresenti quasi 150 miliardi l'anno. E non è evento di poco conto soprattutto perché la struttura del bilancio europeo; la distribuzione delle risorse finanziarie tra politiche; e le regole dell'utilizzo di queste risorse riguardano il cuore del progetto europeo e ne riflettono le priorità.

Il negoziato che ne seguirà sarà – come sempre – complesso, ma probabilmente ancora più del solito visti, da un lato, l'impatto che avrà sulle finanze europee l'uscita del Regno Unito dall'Unione e, dall'altro, l'emergere di nuovi ambiti dove il bilancio europeo sarà chiamato a intervenire, dalla difesa alla migrazione.

È in questo contesto che va collocata la discussione sul futuro della politica di coesione. La politica rappresenta più di un terzo del bilancio europeo ed è, di fatto, il più importante strumento di supporto agli investimenti pubblici, pari allo 0.3% del PIL europeo e a circa il 10% dell'investimento pubblico totale nell'Unione.

Date le sue dimensioni, la politica è sempre stata al centro dei negoziati finanziari vuoi per ridurre le dotazioni in favore di altre politiche o strumenti, vuoi per raggiungere l'equilibrio indispensabile per chiudere i negoziati.

Il volume delle risorse non è il solo elemento importante. Le regole che governano le risorse della politica sono state e continuano a essere al centro di continue discussioni. La politica è attuata nell'ambito della cosiddetta gestione condivisa, che è spesso fonte di critiche accece sia da chi gestisce direttamente le risorse disponibili, sia da chi ne mette in discussione l'efficacia e il "valore aggiunto europeo".

L'attuazione della politica è (sempre più) complessa: finanzia programmi multi-settoriali; si basa su un dialogo continuo e spesso difficile tra livelli di governo; si affida alle istituzioni nazionali, che a volte mostrano debolezze amministrative rilevanti; mette in atto indirettamente molte politiche europee (dalla concorrenza alla legislazione ambientale) rivelando e permettendo di risolvere strozzature nei paesi e nelle regioni; e si fonda su un sistema multi-livello di controlli e audit per permettere alla Commissione di "scaricare" la sua responsabilità finanziaria davanti al Parlamento Europeo.

Questi elementi (complessità della gestione e dimensione finanziaria) tendono a rafforzare una visione – molto diffusa a Bruxelles – per cui i programmi gestiti direttamente dalla Commissione Europea e dalle sue agenzie sono più efficaci, più rapidi, meno esposti agli errori, e più allineati alle "vere" priorità europee. Meglio dunque "ridurre" la politica al minimo per liberare risorse per obiettivi più nobili.

¹ Capo di Gabinetto di Corina Crețu, Commissario Europeo alla Politica regionale. L'articolo, aggiornato al 31 agosto 2017, trae spunto dal Seminario "*Il futuro della politica di coesione*" svoltosi nell'ambito del Programma di "Formazione in materia europea - 2016" organizzato a Roma dal CINSEDO – Centro interregionale studi e documentazione, nel periodo aprile - dicembre 2016, destinato a funzionari e dirigenti delle Regioni e delle Province autonome. Le opinioni espresse sono quelle personali dell'autore e non costituiscono una presa di posizione ufficiale dell'amministrazione di appartenenza, né sono per essa vincolanti.

La discussione sul futuro bilancio dell'Unione si annuncia quindi difficile, ma apre nello stesso tempo un'opportunità per riflettere sul funzionamento della politica di coesione e sui suoi obiettivi.

Nel documento sul futuro delle finanze dell'Unione presentato a fine giugno, la Commissione ha già dato qualche indicazione – seppur preliminare – sulla direzione di marcia. Più risorse per le grandi priorità a forte valore aggiunto europeo; più coerenza strategica tra politiche e strumenti; più flessibilità per far fronte a situazioni inedite; forte collegamento tra investimenti pubblici e riforme; meno frammentazione nella spesa in favore di poche, chiare priorità. Sebbene queste indicazioni riguardino l'insieme del bilancio, non c'è dubbio che siano particolarmente rilevanti per la politica di coesione.

Qualche osservazione. La prima di carattere generale: nonostante la ripresa, divisioni profonde rimangono all'interno dell'Unione. Divisioni di carattere economico, sociale e politico, e con una fortissima dimensione territoriale (basti guardare i risultati di alcune delle recenti tornate elettorali in Europa). È difficile, a mio parere, immaginare un bilancio europeo che non rifletta le domande, i bisogni, le idee espresse dai "luoghi" più vicini ai cittadini, se detto bilancio vuole contribuire a ricucire lo strappo che si è creato tra Europa e cittadini negli ultimi anni. Mi pare, in altri termini, che ci sia bisogno più che mai in Europa di coesione e di costruzione di politiche "insieme" ai paesi, alle regioni, alle comunità locali, e non a prescindere da esse.

Ma, e di questo sono convinto, la riforma lanciata nel 2014 deve essere approfondita e – per certi aspetti – rivista. Da cui, alcune ulteriori osservazioni.

La prima. L'impianto della politica 2014-2020 è stato costruito su una confusione tra obiettivi di policy e misure per raggiungere quegli obiettivi. In altri termini, quando si è trattato di decidere "cosa fare", invece di identificare i grandi temi su cui concentrare le risorse (dalla qualità dei servizi all'inclusione, dall'innovazione all'accessibilità) lasciando alla gestione corrente la decisione sul mix di misure necessario, si è largamente legiferato sull'ammissibilità della spesa. Su quanto grande o piccolo debba essere un intervento sui beni culturali; su cosa si possa o non si possa chiamare innovazione; se e dove si possono finanziare infrastrutture stradali. È necessario ritornare all'idea iniziale, mantenendo – anzi rafforzando – il sistema di misura e monitoraggio degli obiettivi di policy. Questo è il vero modo per concentrare le risorse su grandi priorità europee, rendendo al contempo più semplice la struttura dei programmi.

Una discussione è in corso su quali debbano essere queste "priorità europee" su cui la politica di coesione dovrebbe concentrarsi. E forse qui varrebbe la pena di esaminare se non ci sono ambiti, per esempio le reti trans-europee, in cui una regia europea potrebbe essere più efficace e, viceversa, altri temi su cui la concertazione e co-programmazione con le autorità nazionali, regionali e locali è indispensabile (per esempio per le politiche di innovazione o di inclusione sociale).

La seconda osservazione. I tempi in cui la politica di coesione operava in un universo parallelo a quello del semestre europeo e del governo economico dell'Unione, e della zona Euro in particolare, è finito. Già la programmazione 2014-2020 ha introdotto un legame con quei processi attraverso delle condizionalità legate al rispetto del patto di stabilità o all'attuazione di raccomandazioni specifiche emanate nell'ambito del semestre. Quel sistema va mantenuto, ma rivisto. L'applicazione della condizionalità macroeconomica si è rivelata

politicamente impervia e, sebbene sia difficile immaginare una retromarcia, i suoi effetti pro-ciclici dovrebbero condurre ad un ripensamento profondo, se non ad un suo abbandono. Il legame con le riforme strutturali, invece, è importante e va reso molto più operativo di quanto lo sia stato fino ad ora. Due temi: il primo è chiarire definitivamente di quali riforme si parla perché gran confusione esiste su questa questione. Sono le riforme dell'amministrazione pubblica necessarie per far funzionare la politica? Sono le riforme "rilevanti" che intervengono sull'ambiente in cui i fondi operano? O sono le macro riforme che poco hanno a che vedere con gli obiettivi della politica, ma sono cruciali per la tenuta fiscale e macroeconomica di un paese?

Il secondo tema riguarda i meccanismi. Si fa gran parlare d'incentivi, piuttosto che di sanzioni. Ma come costruire questi incentivi? Attraverso una riserva che è attivata una volta che certe riforme sono state completate? Attraverso il sistema delle condizionalità ex-ante del periodo attuale? Attraverso una modulazione dei tassi di co-finanziamento? O, perché no, attraverso un fondo separato dalla politica di coesione cui paesi virtuosi possano accedere a fronte d'impegni chiari sulle riforme da fare? Una cosa è chiara: vista l'evoluzione del semestre europeo verso un grande livello di aggregazione, sarà necessario un accordo intermedio tra Commissione e paese per specificare in modo chiaro gli impegni, i tempi e i modi di attuazione delle riforme che permetteranno di "sbloccare" gli incentivi di cui sopra. Terza ed ultima osservazione. Una delle questioni che è emersa prepotentemente negli ultimi anni è quella della capacità amministrativa delle autorità preposte alla gestione dei fondi della politica di coesione. Capacità che determina in larga parte il funzionamento corretto e l'efficacia della politica. Non è per caso che la Commissione ha lanciato da tempo una serie di iniziative a cominciare dalle *Task Forces* in Campania, Sicilia e Puglia; le *Task Forces for Better Implementation* per la chiusura della programmazione 2007-2013; il progetto "*lagging regions*" che ha dato risultati sorprendenti in Polonia; la definizione dei Programmi di Riforma Amministrativa in Italia; e, su scala più vasta, la costituzione del Servizio di Supporto alle Riforme Strutturali.

Mi pare particolarmente interessante l'esperienza dei PRA, non tanto per i risultati che devono ancora essere esaminati in dettaglio, ma per il modello che propone: basato sulla definizione contrattuale di obiettivi chiari e misurabili; sull'autonomia dell'amministrazione nel decidere come migliorare la propria performance; sull'identificazione delle responsabilità all'interno di ciascuna amministrazione; sulla proprietà politica del PRA al massimo livello; sul sistema di monitoraggio e pubblicità dello stato di avanzamento.

Il punto è che la politica di coesione futura vedrà senza dubbio rafforzarsi la dimensione "*administrative capacity building*" sia nella forma di una presenza più *hands-on* della Commissione Europea nei territori, sia nella forma di condizionalità dedicate.

Di temi evidentemente ce ne sono molti altri, dalla flessibilità alla performance, dal sistema di riparto delle risorse ai tassi di co-finanziamento e alle categorie di regioni, dalla semplificazione del sistema di gestione e di audit al ruolo delle aree urbane, dall'articolazione tra i diversi fondi strutturali ai sistemi di condizionalità ex-ante.

In questo dibattito complesso è necessario, da un lato, accelerare in modo deciso l'attuazione del periodo in corso, che ha accumulato ritardi pesantissimi in parte legati al nuovo quadro legislativo, in parte a quelle strozzature amministrative di cui sopra. Ciò è essenziale per mostrare che la politica funziona e produce risultati concreti. Dall'altro, è importante partecipare in modo attivo alla discussione in corso, non sottovalutando l'importanza della

proposta che la Commissione presenterà l'anno prossimo. L'esperienza dimostra in effetti che, seppure i negoziati successivi tra Parlamento, Commissione e Consiglio possono portare a delle modifiche importanti, l'impianto globale rimane quello della proposta iniziale della Commissione.

II. Direttive appalti e concessioni

Le Direttive UE in materia di appalti e concessioni, dal recepimento negli Stati membri al nuovo contesto della Strategia per il mercato interno

Paola Zanetti²

L'Italia figura tra gli Stati che hanno per primi completato il recepimento di tutte e tre le nuove direttive appalti³ insieme a Danimarca, Francia e Ungheria. Ad oggi vi sono ancora tre Stati membri che non hanno ancora comunicato il recepimento delle direttive, mentre due non hanno ancora recepito la direttiva sulle concessioni. La Commissione è impegnata nel controllo sia di verifica della completezza del recepimento che della conformità dello stesso alle direttive.

L'obiettivo fondamentale per la Commissione è ora quello di far sì che il nuovo quadro giuridico sia effettivamente applicato e sia capace di produrre i risultati che il legislatore si era prefissato al momento dell'adozione delle direttive.

Il funzionamento concreto del sistema degli appalti a livello europeo non è incoraggiante. I dati relativi all'integrazione del mercato degli appalti pubblici nell'Unione europea non sono buoni, gli acquisti transfrontalieri sono pari al 3,5% del PIL dell'Ue, si arriva a circa il 20% se si aggiungono gli appalti attribuiti a filiali di imprese di altri Stati membri stabilite nello Stato dell'amministrazione aggiudicatrice, filiali di altri Stati membri rappresentate in consorzi, e distributori non locali di prodotti e merci. I dati dimostrano quindi che gli appalti pubblici non seguono la tendenza di integrazione generata dalla globalizzazione che, invece, si può vedere nell'ambito degli acquisti privati di merci e servizi.

Le ragioni di questa difettosa integrazione sono molteplici ma possono essere ricondotte ad una radicata mancanza di volontà politica, agli istinti protezionistici sempre presenti soprattutto a livello locale, a difficoltà amministrative varie, alle barriere linguistiche ed infine alle specificità di determinati Paesi.

Il principale obiettivo della politica europea degli appalti pubblici è l'aumento del livello di integrazione di questo mercato e il raggiungimento anche in questo settore di un vero mercato unico. Ma se questo è l'obiettivo principale, esso non è l'unico. Considerato il peso economico degli appalti pubblici – 2.000 miliardi di € di spesa pubblica all'anno - in un contesto di *post* crisi economica e di consolidamento fiscale, si ritiene che un miglioramento del funzionamento degli appalti pubblici possa costituire un vero fattore di cambiamento in

² Capo Unità aggiunto, Unità G-1 "Strategia in materia di appalti pubblici", DG GROW, Commissione europea. L'articolo, aggiornato al 23 ottobre 2017, trae spunto dal Seminario "Direttive appalti e concessioni: il recepimento" svoltosi nell'ambito del Programma di "Formazione in materia europea - 2016" organizzato a Roma dal CINSEDO – Centro interregionale studi e documentazione, nel periodo aprile - dicembre 2016, destinato a funzionari e dirigenti delle Regioni e delle Province autonome. Le opinioni espresse sono quelle personali dell'autrice e non costituiscono una presa di posizione ufficiale dell'amministrazione di appartenenza, né sono per essa vincolanti.

³ Si tratta di un pacchetto di norme che punta alla modernizzazione degli appalti pubblici in Europa che è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea L 94 del 28 marzo 2014: la direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici che abroga la direttiva 2004/18/CE, la direttiva 2014/25UE sulle procedure d'appalti degli enti erogatori nei settori dell'acqua, energia, trasporti e servizi postali che abroga la direttiva 2004/17 CE e infine la direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione.

primo luogo per i contribuenti e per le imprese, nonché per l'utilizzo ottimale delle risorse pubbliche.

All'obiettivo principale si aggiungono quindi: il raggiungimento in concreto di un migliore rapporto qualità prezzo per le amministrazioni che comprano, maggiori opportunità per le imprese che possono offrire i loro beni e servizi in un mercato più ampio di quello locale e nazionale, la facilitazione dell'utilizzo di questo potere di spesa per il raggiungimento di finalità ambientali, sociali e di stimolo all'innovazione. Infine, vale la pena di sottolineare come una funzione di acquisto pubblico più agile ed efficiente contribuisce all'obiettivo più generale della modernizzazione della pubblica amministrazione.

Dal punto di vista della Commissione si tratta di condurre un cantiere articolato che prevede nuovi tipi di azioni e in qualche misura sperimentali in aggiunta a quella classica, ovvero il controllo del recepimento e dell'applicazione attraverso le procedure di infrazione. Queste ultime infatti sono gli strumenti tradizionali di azione della Commissione che però si rivelano insufficienti a dare l'impulso necessario a superare gli ostacoli all'integrazione citati più sopra e a garantire che le regole siano applicate bene nella pratica quotidiana.

La constatazione iniziale è che spesso vi sono dei problemi strutturali nelle amministrazioni aggiudicatrici che vengono rivelati da differenze significative. Ad esempio la durata delle procedure, che dall'Estonia alla Grecia è notevolmente diversa a causa di strutture inefficaci e nodi strutturali sistemici degli appalti pubblici.

Per cercare di rimediare a questi problemi strutturali, la Commissione ha sviluppato una serie di strumenti che si aggiungono a quelli tradizionali.

Le azioni chiave sono, in primo luogo, le strategie nazionali per gli appalti. Dopo l'adozione delle direttive, la Commissione ha iniziato a dialogare con alcuni Stati membri in vista dell'adozione delle strategie nazionali per gli appalti pubblici. La Commissione ha individuato i Paesi prioritari per questa azione, che sono sia quelli che presentano gravi deficienze sistemiche e problemi strutturali importanti oppure quelli che sono importanti economicamente e che a causa del loro peso economico pur presentando problemi ben circoscritti possono portare effetti negativi sul mercato unico.

L'adozione delle strategie nazionali per gli appalti pubblici si basa su una diagnosi del funzionamento generale del mercato degli appalti nel singolo Paese, in spirito di partenariato e di cooperazione tra lo Stato membro e la Commissione. Uno dei primi Paesi in cui questo strumento è stato avviato è stata la Romania. Azioni puntuali sono state avviate anche con la Germania, che presenta importanti carenze dal punto di vista della pubblicazione degli appalti, dato che è lo Stato membro che pubblica meno bandi a livello europeo in relazione al PIL nazionale. Questo approccio è stato adottato anche con l'Italia che detiene il primato di situarsi in entrambe le categorie di Paesi. Presenta infatti difficoltà e debolezze strutturali, ma è anche un Paese prioritario per la sua importanza economica.

Le autorità italiane hanno adottato una strategia nazionale per gli appalti pubblici. L'approccio è stato quello di cogliere l'occasione del recepimento delle direttive anche per ripensare il funzionamento di tutto il sistema, da qui molte norme del nuovo codice. Dopo

l'adozione del decreto legislativo che recepisce le nuove direttive, e adesso l'Italia si trova nella fase di attuazione della strategia.

La Commissione ha avviato anche altri strumenti oltre alle strategie nazionali per gli appalti. Sono stati identificati alcuni settori in cui l'applicazione appare più problematica: il settore sanitario, quello informatico, il trattamento dei rifiuti e l'energia. Sono settori per i quali basandosi sulle informazioni disponibili a Bruxelles – studi, segnalazioni, infrazioni - la Commissione ha realizzato una mappatura dei problemi a livello UE per proporre soluzioni, per stimolare lo scambio di buone pratiche e per iniziare un dialogo con gli Stati membri in modo da trovare soluzioni a monte e non nelle singole infrazioni che si presentano.

Infine, per completare la panoramica, ci sono una serie di azioni orizzontali che sono già iniziate o saranno iniziate a breve. Alcune di queste sono state iscritte nella Strategia per il mercato unico⁴, adottata dalla Commissione in ottobre 2015. Questo documento è molto vasto e copre tutte l'arco delle politiche europee; per quanto riguarda gli appalti esso prevede alcune azioni specifiche.

La prima è quella riconducibile al tema dei dati. La Commissione, ma anche gli Stati membri, sanno ben poco di come i 2.000 miliardi di € di spesa pubblica vengono spesi. Quello degli appalti pubblici è un settore che si definisce *data blind*. Tranne poche eccezioni, è difficile, per la Commissione in primo luogo, reperire dati. La Corte europea ha additato questa mancanza di dati come una delle colpe della Commissione. Quest'ultima realizzerà una banca dati sulle irregolarità e sui problemi di applicazione, utilizzando le informazioni disponibili nell'ambito dei fondi strutturali e delle procedure di infrazione. Quello che la Commissione vuole fare è incitare gli Stati membri a raccogliere dati, a sviluppare registri di contratti pubblici (come è stato fatto in Portogallo) per poter individuare le problematiche specifiche, i casi critici e per poter sviluppare politiche efficaci ed avere una visione politica informata, basata su valori reali. Iniziando dalla Commissione e spingendo gli Stati membri a fare lo stesso.

Un altro dei temi orizzontali che la Commissione sta iniziando a sviluppare è quello della professionalizzazione dei compratori pubblici. Uno degli obiettivi che si era prefissato il legislatore del nuovo quadro legislativo sugli appalti pubblici era quello della semplificazione, intesa nel senso di rendere le procedure più flessibili e di dare all'amministrazione aggiudicatrice un ventaglio di strumenti tra cui scegliere per effettuare al meglio l'acquisto. Questo quadro legislativo, per essere applicato con successo, richiede un'amministrazione aggiudicatrice capace di scegliere e di applicare gli strumenti offerti. Anche il maggior spazio dato alla negoziazione richiede che dal lato acquirente ci sia chi è veramente capace di negoziare. La maggior parte dei problemi negli appalti pubblici sono dovuti all'assenza di professionalizzazione (83% dei problemi), più che alla corruzione pura e semplice (il 17% delle cause dei problemi applicativi). Poca familiarità con gli strumenti è la causa di molti problemi applicativi. La politica di professionalizzazione è al suo inizio, ma la Commissione intende emanare una raccomandazione in materia, sviluppare un quadro di

⁴ ["Migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per i cittadini e per le imprese"](#)

riferimento europeo per la professionalizzazione e creare la figura professionale del compratore pubblico. Il compratore pubblico spesso non gode di nessun riconoscimento o status specifico mentre in realtà il suo ruolo e la sua funzione sono cruciali per il funzionamento di una stazione appaltante e dell'economia. La Commissione ritiene che valorizzare il ruolo del compratore sia essenziale per raggiungere buoni risultati in questo campo.

Nel documento strategico per il mercato unico, ci sono infine altre due azioni che riguardano gli appalti. Una riguarda il sistema dei ricorsi. Il buon funzionamento del sistema dei ricorsi è necessario per il buon funzionamento del sistema appalti. Nei Paesi dove ci sono Autorità amministrative di prima istanza per il trattamento dei ricorsi, queste funzionano molto bene e riescono a dare risposte in tempi brevissimi. La Commissione sta sviluppando una rete di autorità amministrative indipendenti in tema di appalti per portarle a modello negli altri Stati membri e per promuovere lo scambio di informazioni e di buone pratiche.

L'altra azione è quella del meccanismo di notificazione *ex ante* per i grandi progetti di infrastrutture. Questo meccanismo sarà attuato su base volontaria da parte degli Stati membri. Consentirà di identificare grandi progetti di infrastrutture e portarli in tempo all'esame della Commissione. Saranno esaminati *ex ante* gli aspetti relativi all'impianto giuridico e finanziario relativamente alle regole sugli appalti e concessioni ed, eventualmente, anche a quelle sugli aiuti di Stato, in modo da evitare che essi vengano bloccati per problemi che sorgono nel divenire dei progetti stessi. Sarà anche istituito una sorta di *help desk* per le stazioni appaltanti alle prese con questi grandi progetti di infrastrutture, allo scopo di migliorare e stimolare gli investimenti pubblici nell'Unione europea nonché un meccanismo di scambio di informazioni.

Al fine di contestualizzare le azioni di *policy* in corso è stata pubblicata il 3 ottobre 2017 una comunicazione quadro⁵. Si aggiunge a quanto detto sopra l'aggiornamento della guida per gli appalti sociali che si iscrive nel tema di valorizzare e promuovere gli appalti strategici. L'idea di base della comunicazione quadro è che, nonostante molti Stati membri abbiano policy piuttosto avanzate in materia di appalti, c'è ancora molto margine per migliorare i sistemi nazionali, in termini di efficienza, trasparenza e *accountability*. Verrà proposta alle autorità nazionali, locali e agli *stakeholders* un ampio partenariato fondato sulla cooperazione e su impegni reciproci.

La raccomandazione sulla professionalizzazione⁶ e la comunicazione che delinea il sistema di verifica *ex ante* dei progetti per grandi infrastrutture⁷ sono state adottate insieme alla comunicazione quadro e formano un "pacchetto appalti" che servirà come base di lavoro agli operatori nei prossimi anni.

⁵ COM (2017) 572, *Making Public Procurement work in and for Europe*.

⁶ COM (2017) 6654, *Building an architecture for the professionalisation of public procurement*.

⁷ COM (2017) 573, *Helping investment through a voluntary ex-ante assessment of the public procurement aspects for large infrastructure projects*.

Il recepimento delle Direttive in Italia: le principali novità legislative

*Valentina Guidi*⁸

In occasione del recepimento delle direttive appalti e concessioni è stata avviata una riforma profonda del sistema degli appalti pubblici in Italia.

Già il documento sulla Strategia per la riforma degli appalti pubblici (di seguito *Strategia*), adottato dalle autorità italiane alla fine del 2015⁹, aveva indicato una serie di soluzioni correttive delle cause principali del non corretto funzionamento del sistema italiano degli appalti, che sono state riprese e sviluppate prima nella legge delega e poi nel nuovo codice dei contratti pubblici¹⁰ che ha recepito le tre direttive, di seguito modificato dal decreto correttivo¹¹.

Gli obiettivi principali della riforma della legislazione europea sono confluiti nei principi cardine della riforma nazionale: semplificazione, qualità e competenza, trasparenza e maggiore apertura alla concorrenza, una migliore *governance*.

Cominciando da quest'ultima, in linea con la *Strategia* che propone la creazione di un organismo di coordinamento e di indirizzo unitario nella *policy* degli appalti pubblici a livello nazionale, l'articolo 212 del codice prevede l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri di una Cabina di regia, definita come struttura nazionale di riferimento per la cooperazione con la Commissione europea per l'applicazione della normativa degli appalti pubblici e concessioni. Una volta adottato il DPCM che ne ha definito la composizione e le modalità di funzionamento¹², la Cabina di regia è diventata operativa esercitando le funzioni attribuitele dal codice.

In tema di semplificazione, uno degli aspetti più innovativi è quello della digitalizzazione delle procedure ovvero il rafforzamento dell'utilizzo degli strumenti telematici. La *Strategia* evidenzia la necessità di creare una struttura di *governance* specifica nel settore degli appalti elettronici che possa garantire la realizzazione di un piano strategico di sviluppo dell'*e-procurement*. Il codice contiene i principali riferimenti normativi per l'avvio di queste azioni. Innanzitutto nell'articolo 212, comma 1, lettera d) laddove, tra le competenze della Cabina di regia, vi è la promozione della realizzazione di un piano nazionale in tema di procedure telematiche di acquisto, per garantire la diffusione dell'utilizzo degli strumenti

⁸ Dirigente Dipartimento per le politiche europee, Presidenza del Consiglio dei Ministri. L'articolo, aggiornato al 23 ottobre 2017, trae spunto dal Seminario "Direttive appalti e concessioni: il recepimento" svoltosi nell'ambito del Programma di "Formazione in materia europea - 2016" organizzato a Roma dal CINSEDO – Centro interregionale studi e documentazione, nel periodo aprile - dicembre 2016, destinato a funzionari e dirigenti delle Regioni e delle Province autonome. Le opinioni espresse sono quelle personali dell'autrice e non costituiscono una presa di posizione ufficiale dell'amministrazione di appartenenza, né sono per essa vincolanti.

⁹ *Strategia per la riforma degli appalti pubblici*, approvata dal Comitato interministeriale per gli affari europei in data 14 dicembre 2015 (www.politicheeuropee.it).

¹⁰ D. lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (suppl. ord. GU n. 91 del 19 aprile 2016).

¹¹ D. lgs. 19 aprile 2017, n. 56 (suppl. ord. GU n. 103 del 5 maggio 2017).

¹² DPCM 10 agosto 2016 (GU n. 203 del 31 agosto 2016). Composizione e modalità di funzionamento della Cabina di regia.

informatici e della digitalizzazione delle fasi del processo di acquisto. Con l'istituzione presso la Cabina di regia di uno specifico gruppo di lavoro sull'*e-procurement* (coordinato dall'Agenzia per l'Italia digitale) è stata avviata l'elaborazione del piano nazionale di *e-procurement* che è ora in fase di completamento. Ai sensi dell'articolo 44 del codice è stata altresì avviata la predisposizione del decreto ministeriale che definisce le modalità di digitalizzazione delle procedure, anche attraverso l'interconnessione per l'interoperabilità dei dati delle pubbliche amministrazioni. A tal riguardo, si è reso necessario definire preliminarmente le regole tecniche al fine di garantire l'interoperabilità e il colloquio tra i sistemi telematici. L'Agenzia per l'Italia digitale, in attuazione dell'articolo 58, comma 10, del codice, ha emanato con circolare n. 3 del 6 dicembre 2016 le *Regole Tecniche aggiuntive per garantire il colloquio e la condivisione dei dati tra sistemi telematici di acquisto e di negoziazione*. Esse definiscono le modalità di interoperabilità delle piattaforme telematiche di *e-procurement* e stabiliscono i riferimenti per l'utilizzo di un formato condiviso dei dati scambiati tra le stesse piattaforme.

Sempre in tema di semplificazione e di riduzione degli oneri amministrativi e procedurali, in adempimento di quanto prevede la direttiva appalti, è stato introdotto con l'articolo 85 del codice il documento di gara unico europeo – DGUE. Con la previsione dell'utilizzo obbligatorio di un unico formulario con funzione di autodichiarazione per la partecipazione alle procedure di gara, si punta a ridurre gli oneri amministrativi che gravano sulle stazioni appaltanti e sugli operatori economici ed allo stesso tempo a stimolare gli appalti transfrontalieri. Il formulario, definito dal Regolamento di esecuzione (UE) 2016/7 della Commissione del 5 gennaio 2016, con contenuti omogenei in tutti gli Stati membri, è stato adattato per alcuni aspetti alla legislazione nazionale, come d'altronde consentito dal suddetto regolamento. Sono state pertanto emanate dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti apposite Linee guida¹³ per la compilazione del modello di formulario. E' previsto l'utilizzo obbligatorio della versione elettronica del DGUE a partire dal 18 aprile 2018. La Commissione europea ha a tal fine messo a disposizione gratuitamente degli acquirenti e degli offerenti un servizio web per la compilazione del DGUE elettronico, che prevede una serie di funzioni che ne garantiscono l'utilizzo in modo più semplice ed efficace rispetto alla versione cartacea.

Un ulteriore aspetto importante ai fini della semplificazione è quello della razionalizzazione e della riduzione delle stazioni appaltanti anche attraverso il rafforzamento delle forme di aggregazione e di centralizzazione delle committenze. L'articolo 37 del codice istituisce un sistema complesso da leggere in combinato disposto con l'articolo 38 che introduce il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti.

Il potenziamento delle competenze e professionalità del personale che opera presso le stazioni appaltanti è una delle priorità della *policy* in materia di appalti, sia a livello europeo sia a livello nazionale. Nella Strategia si evidenzia la difficoltà delle stazioni appaltanti nella

¹³ Linee guida n. 3 del 18 luglio 2016 per la compilazione del modello di formulario di Documento di Gara Unico Europeo (DGUE) approvato dal Regolamento di esecuzione (UE) 2016/7 della Commissione del 5 gennaio 2016 (GU n. 174 del 27 luglio 2016).

gestione delle diverse fasi del ciclo dei contratti pubblici, anche a causa della mancanza di percorsi formativi strutturati e/o certificazioni per le professionalità.

Il codice prevede all'articolo 38 un apposito sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti basato su una serie di requisiti base tra i quali il sistema di formazione ed aggiornamento del personale che opera all'interno della stazione appaltante. E' in corso di adozione il DPCM che, come previsto dal codice, definisce i requisiti necessari ai fini della qualificazione.

In attuazione di quanto previsto nella Strategia, è stato elaborato un *Piano formativo in materia di appalti* per la cui realizzazione è stato stipulato un apposito Protocollo d'intesa il 17 novembre 2016 tra le amministrazioni coinvolte (Dipartimento politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri, Agenzia per la coesione territoriale, Scuola Nazionale dell'Amministrazione - SNA, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, con il supporto di ITACA-Istituto per l'innovazione e trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale).

Il piano formativo è organizzato su tre livelli (moduli). Il primo modulo, già completato per il personale delle amministrazioni centrali ed in corso di completamento per quello delle amministrazioni regionali e locali, ha per oggetto una formazione di base in ordine al nuovo codice e agli atti attuativi (decreti e linee guida recanti la disciplina di dettaglio). Esso contiene anche un aggiornamento a seguito dell'entrata in vigore del correttivo. La formazione base è destinata al personale di tutte le amministrazioni pubbliche centrali, regionali e locali, inclusi i Soggetti aggregatori, le Autorità di Gestione e le Autorità di Audit dei Programmi Operativi cofinanziati dai fondi SIE. Il modulo è stato realizzato dalla SNA attraverso strumenti di e-learning messi a disposizione dalla stessa SNA e dalle piattaforme delle Regioni in ordine al proprio ambito di competenza, alle quali potrà accedere il personale di tutte le stazioni appaltanti.

Il secondo e terzo modulo prevedono una formazione specialistica ed operativa diretta a sviluppare le competenze necessarie del personale di specifiche stazioni appaltanti. Il secondo modulo, realizzato dalla SNA, è stato indirizzato al personale dei Soggetti Aggregatori e delle Autorità Gestione e di Audit. Il terzo modulo, la cui attuazione sarà avviata a breve e che sarà erogato in ciascuna Regione a cura delle Regioni e di ITACA, è rivolto al personale delle centrali di committenza territoriali, delle Autorità di Gestione e delle Autorità di Audit.

Al fine di garantire una più incisiva tutela della concorrenza e del mercato nonché una maggiore trasparenza, l'articolo 192 del codice introduce un regime speciale degli affidamenti *in house*. Si prevedono infatti adeguate forme di pubblicità e trasparenza: iscrizione nell'elenco istituito presso l'Anac di tutte le amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house*; obbligo di pubblicazione e aggiornamento di tutti i dati concernenti l'affidamento; rispetto dei principi di economicità ed efficienza tramite l'obbligo di preventiva valutazione di congruità economica dell'offerta dei soggetti *in house* in caso di servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza.

In attuazione del richiamato articolo 192, l'Autorità ha elaborato le Linee guida n. 7¹⁴, nelle quali vengono disciplinati la procedura di iscrizione all'elenco, i requisiti necessari, le modalità e i criteri per poter riscontrare i requisiti stessi. A partire dal 30 ottobre 2017 (il termine è stato prorogato rispetto all'originario termine del 27 giugno 2017) le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori che intendono operare affidamenti *in house* possono presentare all'Anac la domanda di iscrizione nell'elenco e da tale momento la presentazione della domanda di iscrizione costituirà presupposto legittimante l'affidamento *in house*. Il provvedimento di accertamento negativo dei requisiti da parte dell'Anac comporta l'impossibilità di operare mediante affidamenti diretti nei confronti dello specifico organismo *in house* oggetto di verifica e per i contratti già aggiudicati mediante affidamenti *in house* l'Autorità può esercitare il potere di raccomandazione vincolante di cui all'articolo 211, comma 2, del codice. Fino alla data del 30 ottobre 2017 i soggetti interessati possono continuare ad effettuare affidamenti *in house*, sotto la propria responsabilità e nel rispetto delle disposizioni del codice.

Ancora in tema di maggiore apertura alla concorrenza, già nella Strategia era stata evidenziata l'esigenza di riformare il sistema delle concessioni alla luce della nuova direttiva, al fine di superare criticità ricorrenti quali, ad esempio, le ripetute estensioni della durata dei contratti. Il codice introduce una nuova disciplina per i contratti di concessione in attuazione della normativa europea.

Per le concessioni esistenti, si prevede all'articolo 177 l'obbligo di avviare le procedure ad evidenza pubblica per l'80% dei contratti di lavori, servizi e forniture di importo pari o superiore a 150.000 euro, con un periodo transitorio di adeguamento non superiore a 24 mesi dall'entrata in vigore del codice. Importante è la verifica annuale prevista in merito al rispetto del limite dell'80%, le cui modalità saranno disciplinate dalle linee guida dell'Anac in corso di adozione, e la previsione di una sanzione applicata dal concedente in caso di reiterate situazioni di squilibrio per due anni consecutivi. Con il Comunicato del Presidente del 17 maggio 2017 l'Anac ha specificato che tra i soggetti obbligati ai sensi del citato articolo 177 rientrano anche i concessionari autostradali, qualora le rispettive concessioni non siano state affidate in origine con procedure di evidenza pubblica.

Il Consiglio di Stato ha recentemente chiarito¹⁵ che l'obbligo di evidenza pubblica di cui all'articolo 177 è immediatamente operativo e il termine di ventiquattro mesi è soltanto un termine finale, "entro" (e non a partire da) il quale deve essere raggiunta l'aliquota minima dell'80% di contratti affidati mediante gara. Per le concessioni autostradali è prevista all'articolo 178 una disciplina specifica. Innanzitutto si introduce un divieto generale di proroga salvo i casi di affidamenti *in house*. Si prevede poi l'obbligo di avviare le procedure ad evidenza pubblica per le concessioni autostradali per le quali la scadenza avviene nei ventiquattro mesi successivi alla data di entrata in vigore del codice, e comunque entro 24 mesi antecedenti la scadenza della concessione in essere (per le concessioni già scadute vi è il termine più breve di sei mesi dalla data di entrata in vigore del codice). Il correttivo

¹⁴ Delib. Anac 15 febbraio 2017 (GU n. 61 del 14 marzo 2017). Linee guida n. 7 recanti «Linee Guida per l'iscrizione nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house* previsto dall'art. 192 del d.lgs. 50/2016». (Delibera n. 235).

¹⁵ Cons. di Stato, sez. V, 27/07/2017, n. 3703.

introduce (articolo 178, comma 8-bis) inoltre il divieto di affidare le concessioni autostradali scadute o in scadenza facendo ricorso alle procedure di cui all'articolo 183 (finanza di progetto). Una nuova opzione viene poi prevista sempre dal correttivo (articolo 178, comma 8-ter) che consente l'affidamento delle concessioni autostradali relative ad autostrade che interessano una o più Regioni dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti a società *in house* di altre amministrazioni pubbliche anche appositamente costituite.

Il contributo delle Regioni italiane al processo di recepimento e le prossime tappe

*Pierdanilo Melandro*¹⁶

1. Le ragioni del coinvolgimento delle Regioni nel percorso di riforma

La lunga stagione di riforma della disciplina dei contratti pubblici è iniziata con la definizione delle Direttive europee in materia e si concluderà con l'entrata in vigore dei numerosi atti attuativi previsti dal Codice¹⁷. In questo lungo percorso di trasposizione nel diritto interno delle coordinate normative europee nonché di ripensamento e riscrittura della relativa disciplina, il coinvolgimento delle Regioni da parte del Parlamento, del Governo e dell'Autorità di settore (l'ANAC) può definirsi costante e ampio, fino a superare il fondamentale ruolo istituzionale della Conferenza Unificata, che si sostanzia tipicamente nel rilascio del parere sul testo definitivo delle pertinenti disposizioni di legge.

In particolare, i rappresentanti tecnici delle Regioni hanno partecipato ai tavoli coordinati dal Governo dapprima nella fase ascendente di definizione della Strategia nazionale appalti pubblici, poi nella commissione consultiva del Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi – DAGL e infine nella Cabina di regia, il nuovo organo di *policy* costituito ai sensi dell'articolo 212 del Codice. Le posizioni delle Regioni sono state analizzate e ponderate presso ITACA¹⁸, dove sono stati costituiti i gruppi tecnici interregionali al fine di esaminare la disciplina innovata tanto a livello comunitario che statale.

Tale coinvolgimento trova il suo fondamento in una pluralità di ragioni. Tra le più rilevanti, vi è anzitutto il contributo di considerevole interesse fornito nel corso del decennio di vigenza del d.lgs. 163/2006 (Codice cd. De Lise). Pur avendo acquisito lo Stato una competenza legislativa esclusiva¹⁹, le Regioni hanno accompagnato il legislatore statale con un ruolo sempre collaborativo e propositivo, anche attraverso i tavoli di lavoro coordinati da ITACA, organo tecnico delle Regioni per gli appalti pubblici.

In secondo luogo, il rilievo assunto dalle Regioni nella materia degli appalti pubblici è da ritrovarsi nel rinnovato ruolo assegnato alle amministrazioni regionali dalle norme in

¹⁶ Responsabile Affari giuridici e legislativi di ITACA – Istituto per l'Innovazione e Trasparenza degli Appalti e Compatibilità Ambientale. L'articolo, aggiornato al 23 ottobre 2017, trae spunto dal Seminario "Direttive appalti e concessioni: il recepimento" svoltosi nell'ambito del Programma di "Formazione in materia europea - 2016" organizzato a Roma dal CINSEDO – Centro interregionale studi e documentazione, nel periodo aprile - dicembre 2016, destinato a funzionari e dirigenti delle Regioni e delle Province autonome. Le opinioni espresse sono quelle personali dell'autore e non costituiscono una presa di posizione ufficiale dell'amministrazione di appartenenza, né sono per essa vincolanti.

¹⁷ Come è noto, utilizzando una tecnica legislativa antitetica a quella che caratterizzava la normativa previgente, il legislatore della riforma dei contratti pubblici rinvia la disciplina di attuazione della materia non più ad un unico Regolamento ma ad una serie di atti (DPCM, DM ministeriali, linee guida MIT/ANAC, linee guida ANAC) che hanno forma, contenuto e modalità di attuazione del tutto differenziati, si tratta della c.d. *soft law*. Peraltro, il Codice concede all'ANAC la facoltà di pubblicare linee guida interpretative in virtù dei compiti di regolazione assegnatigli.

¹⁸ Organo tecnico della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome.

¹⁹ Come noto, la Corte Costituzionale con la pronuncia 1 ottobre 2003, n. 303 relativamente ai lavori pubblici e la pronuncia 23 novembre 2007, n. 401 in relazione a tutti i contratti pubblici, fa salva l'attribuzione della competenza esclusiva statale in materia di contratti pubblici.

materia di contenimento della spesa (ed in particolare il decreto legge n. 66 del 2014²⁰) che hanno ridisegnato la funzione appaltante pubblica in una fase di poco antecedente all'approvazione del nuovo Codice dei contratti pubblici, con un accrescimento delle competenze delle centrali di committenza delle Regioni, i soggetti aggregatori di cui all'articolo 9 del d.l. 66/2014, negli acquisti di beni e servizi (specie del settore sanitario).

2. Le proposte delle Regioni per il nuovo Codice dei contratti pubblici del 2016

Prendendo le mosse dall'impostazione di fondo del nuovo assetto normativo, si osserva che con tale attività di riforma, il legislatore statale avrebbe inteso in particolare alleggerire la disciplina in materia di contratti pubblici, sostituendo una normativa dettagliata, riconducibile essenzialmente al previgente Codice dei contratti e al suo regolamento di attuazione (D.P.R. 207/2010), con una normazione per principi generali accompagnata da oltre 50 atti attuativi (la c.d. *soft law*) relativi a specifici istituti cui fanno rinvio singoli articoli del nuovo Codice dei contratti pubblici. Sotto questo profilo, le Regioni hanno sin da subito sostenuto che se da un lato l'intento di semplificare il quadro normativo era da condividere, dall'altro lato il ricorso all'ampio novero di decreti e linee guida avrebbe rischiato di rendere difficilmente attuabile gran parte degli istituti innovati dal Codice con il concreto pericolo di determinare un blocco del sistema degli approvvigionamenti del nostro Paese. Da un punto di vista del processo di formazione delle nuove regole occorre evidenziare che il testo pubblicato il 19 aprile 2016 risentiva dei tempi ristretti con cui è stato redatto il decreto legislativo (il Codice), soprattutto a causa di una legge di delega che ha conosciuto un *iter* piuttosto travagliato e comunque di durata eccessiva e che, nonostante la lunghissima gestazione e le buone intenzioni che ne hanno caratterizzato la genesi, presenta elementi di disarmonia e difetti di coordinamento che, purtroppo, hanno condizionato in modo inevitabile il testo del nuovo 'Codice'. Anche per tale motivo, nel parere espresso in Conferenza Unificata, le Regioni hanno segnalato come essenziale il differimento dell'entrata in vigore delle nuove norme di almeno 90 giorni rispetto alla pubblicazione, al fine di consentire alle stazioni appaltanti di assimilare le rilevanti novità della riforma e soprattutto di adeguare la propria struttura e i processi organizzativi-amministrativi. Il Codice, invece, pubblicato il 19 aprile, è entrato in vigore lo stesso giorno.

Nel merito, occorre segnalare quali sono i principi innovativi che il sistema delle Regioni ha accolto con maggior favore e sostenuto con il proprio contributo tecnico e istituzionale:

- il riconoscimento alle Regioni di un ruolo attivo di supporto alle amministrazioni del territorio per l'attuazione dei principi di trasparenza e il coinvolgimento nella Cabina di Regia di nuova istituzione titolare di funzioni di *governance* nel settore dei contratti pubblici;
- l'introduzione di un sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti gestito da ANAC che vede i soggetti aggregatori regionali tra le amministrazioni qualificate di diritto;

²⁰ GU n. 95 del 24 aprile 2014, convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014 n. 89 – GU n. 143 del 23 giugno 2014.

- l'introduzione del principio di trasparenza nei contratti pubblici. Il nuovo articolo 29, infatti, prevede che le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano collaborano con gli organi dello Stato alla tutela della trasparenza e della legalità nel settore dei contratti pubblici. In particolare, operano in ambito territoriale a supporto delle stazioni appaltanti nell'attuazione del codice e nel monitoraggio delle fasi di programmazione, affidamento ed esecuzione dei contratti. Per i contratti e gli investimenti pubblici di competenza regionale o di enti territoriali, le stazioni appaltanti provvedono all'assolvimento degli obblighi informativi e di pubblicità disposti dal codice, tramite i sistemi informatizzati regionali, che devono comunque garantire l'interscambio delle informazioni e l'interoperabilità, tramite cooperazione applicativa, dei rispettivi sistemi e delle piattaforme telematiche con le banche dati dell'ANAC e del Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti.
- del rafforzato principio di suddivisione in lotti per facilitare l'accesso delle PMI; l'introduzione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa come regola, relegando il criterio del prezzo più basso a ipotesi residuali;
- la regolazione del dibattito pubblico per le opere strategiche;
- l'introduzione di una disciplina finalizzata a introdurre con la corretta gradualità una definitiva dematerializzazione delle procedure di gara; l'obbligo di programmare gli acquisti di beni e servizi di importo superiore a 40.000 euro. Sul tema è importante osservare che l'art. 21 del Codice prevede che il programma biennale degli acquisti di beni e servizi e il programma triennale dei lavori pubblici, nonché i relativi aggiornamenti annuali sono pubblicati sul profilo del committente, sul sito informatico del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e dell'Osservatorio dell'ANAC, anche tramite i sistemi informatizzati delle regioni e delle province autonome.

Tra i profili più critici, invece, vi è l'indicazione della terna dei subappaltatori in sede di offerta, che si è rivelata una opzione di difficile applicazione e che in ogni caso pone molteplici perplessità sotto il profilo dell'opportunità. Ed infatti essendo il contratto di appalto un contratto di durata, si rivela problematica una indicazione del nominativo per un rapporto contrattuale che si svilupperà magari a distanza di mesi nel tempo. Ciò senza neppure considerare le vicissitudini che il subcontraente potrebbe avere nel tempo, magari con perdita dei requisiti di qualificazione ovvero con altre situazioni negative per la continuazione del normale svolgimento della propria attività di impresa.

3. Il coinvolgimento delle Regioni nel decreto correttivo al Codice

Il 5 maggio 2017 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56 (recante '*Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50*'). Il legislatore della delega, infatti, aveva previsto l'adozione di un decreto correttivo entro un anno dalla pubblicazione del nuovo Codice. In particolare, le Regioni sono state coinvolte, attraverso la partecipazione dei rappresentanti regionali designati dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome alla Cabina di Regia di cui all'articolo 212 del Codice, nella fase di analisi delle problematiche applicative della norma al fine di proporre eventuali correzioni alla stessa. In particolare, è stata realizzata una consultazione

rivolta ai RUP, svoltasi nel gennaio 2017, attraverso uno specifico questionario curato dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti e l'Agencia per l'Italia Digitale (Agid), per le stazioni appaltanti centrali dello Stato, e da ITACA e gli Osservatori regionali dei contratti pubblici, per le stazioni appaltanti di ambito territoriale, allo scopo di verificare lo stato di attuazione del Codice e le difficoltà riscontrate dalle stazioni appaltanti nella fase di applicazione. L'analisi delle risposte pervenute è stata oggetto di attenta valutazione da parte delle Regioni in ordine alla elaborazione della proposta del testo correttivo al Codice dei contratti pubblici.

Le Regioni, durante l'*iter* di formazione del decreto hanno elaborato sia proposte emendative alle singole disposizioni dello schema di decreto correttivo proposto dal Governo, sia proposte integrative del testo del Codice approvato, in riferimento soprattutto alla valutazione dell'impatto sulla gestione operativa dell'attività contrattuale, della durata delle procedure di gara e degli obblighi informativi e di pubblicità, individuando le possibili criticità che le stazioni appaltanti e gli operatori economici hanno incontrato nell'interpretazione ed applicazione delle regole così innovate. Le Regioni, apprezzando il metodo di lavoro utilizzato dal Governo, hanno inteso formulare alcune proposte emendative.

In particolare, le Regioni hanno proposto di intervenire in ordine alle disposizioni in materia di programmazione, obblighi di pubblicità e trasparenza, progettazione e costo della manodopera, sostenibilità ambientale, affidamenti sottosoglia, commissioni di valutazione delle offerte, collaudo e verifica di conformità, nonché alle modalità di confronto e collaborazione tra l'ANAC e la Conferenza delle Regioni al fine di semplificare l'impatto degli strumenti di regolazione. Per quanto attiene ai principi di programmazione e trasparenza, gli emendamenti hanno esplicitato un'esigenza di riordino complessivo che renda coerenti fra loro le diverse fonti normative (d. lgs. 33/2013 e d. lgs. 50/2016) prevedendo i principi di unicità dell'invio dell'informazione, nonché le modalità con le quali, nel rispetto di tali principi, i sistemi informativi e di monitoraggio, le banche dati e le piattaforme di negoziazione, sono rese interoperabili fra loro. Le modifiche in materia di affidamenti sottosoglia, invece, sono state finalizzate alla semplificazione degli stessi e a prevedere la partecipazione delle imprese del territorio nelle procedure negoziate non aventi carattere transfrontaliero, anche al fine di dare adeguate risposte alle richieste di un tessuto imprenditoriale in costante decrescita. Quanto alla modifica prevista dal decreto correttivo che prevede lo scorporo del costo della manodopera nei contratti pubblici, nel condividere il principio di tutela del costo del lavoro, con gli emendamenti proposti le Regioni hanno tentato di contemperare le esigenze di tutela sociale con quelle di tutela del buon andamento della pubblica amministrazione.

Ma il contributo più rilevante le Regioni lo stanno riservando ai lavori di approvazione degli atti attuativi previsti dalla norma primaria. In particolare, fervida è l'attività dei tecnici regionali per i tre decreti di prossima pubblicazione che interesseranno l'operatività delle stazioni appaltanti: il decreto sulla programmazione degli acquisti previsto dall'articolo 21, il decreto inerente i tre livelli di progettazione ex articolo 23 e il DPCM sulla qualificazione delle stazioni appaltanti. Da ultimo, particolarmente proficua si è rivelata la produzione di osservazioni agli schemi di linee guida e bandi tipo posti in consultazione dall'ANAC.

III. *Governance* economica e Semestre europeo

Il Semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche: evoluzione, bilanci e prospettive

*Antonia Carparelli*²¹

1. Un breve richiamo: cos'è e com'è nato il Semestre europeo

Sono trascorsi oltre sette anni da quando il Semestre Europeo per il coordinamento delle politiche economiche è entrato stabilmente a far parte della *governance* dell'Unione europea – la sua prima attuazione risale, infatti, al 2011 - e la sua evoluzione nel tempo racconta in modo eloquente la risposta che le istituzioni dell'Unione europea hanno dato alla più grave crisi economica della sua storia e il difficile percorso verso la stabilità e la crescita sostenibile.

In realtà l'idea di un ciclo strutturato e coerente per il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri nasce ancor prima che la crisi dell'eurozona metta drammaticamente a nudo i limiti e le inadeguatezze della *governance* dell'Unione economica e monetaria, e si fa strada per la prima volta nel corso della riflessione sulla nuova strategia decennale di crescita dell'Unione, Europa 2020.

La preparazione della nuova strategia decennale dell'Unione avviene in un contesto di grande incertezza, proprio mentre la fase più acuta della crisi mondiale sembra superata ma si manifestano le prime avvisaglie della crisi del debito sovrano destinata a sconvolgere gli equilibri e il funzionamento dell'Unione economica e monetaria e a tratti a mettere in forse la stessa sopravvivenza dell'eurozona.

La nuova strategia europea deve raccogliere la difficile eredità della strategia di Lisbona, lanciata con grandi ambizioni e aspettative all'avvio del nuovo secolo, e precisamente dal Consiglio europeo di primavera del marzo 2000, sotto presidenza portoghese²², e conclusasi con un bilancio sconcertante tra le turbolenze e l'impatto recessivo della crisi finanziaria internazionale. Ne dà atto il documento di valutazione della Strategia di Lisbona che la Commissione europea presenta all'inizio del 2010: *“La crisi economica ha avuto un'incidenza profonda e duratura sulle economie europee. Nel 2009, il PIL è sceso del 4% e la disoccupazione si avvicina al 10%. Le finanze pubbliche hanno subito un forte deterioramento, con deficit che hanno raggiunto il 7% del PIL e con livelli di debito che sono aumentati di 20 punti percentuali in due anni, mandando in fumo 20 anni di risanamento”*²³.

La proposta strategica per Europa 2020, che la Commissione presenta nel marzo 2010, tiene dovutamente conto del contesto determinato dalla crisi internazionale e della valutazione della Strategia di Lisbona, e cerca di affrontare i problemi che ne hanno limitato la portata e

²¹ Consigliere economico per il Semestre Europeo e la *Governance* dell'UEM, Rappresentanza in Italia della Commissione europea. L'articolo, aggiornato al mese di settembre 2017, trae spunto dal Seminario *“Governance economica europea”* svoltosi nell'ambito del Programma di *“Formazione in materia europea - 2016”* organizzato a Roma dal Cinsedo – Centro interregionale studi e documentazione, nel periodo aprile - dicembre 2016, destinato a funzionari e dirigenti delle Regioni e delle Province autonome. Le opinioni espresse sono quelle personali dell'autrice e non costituiscono una presa di posizione ufficiale dell'amministrazione di appartenenza, né sono per essa vincolanti.

²² Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo, Lisbona 23 e 24 marzo del 2000.

²³ Documento di valutazione della strategia di Lisbona Bruxelles, 2.2.2010 SEC (2010) 114 def., p. 2 ss.

l'efficacia. Tra questi figurano in particolare: l'insufficiente *ownership* della strategia europea di riforme da parte degli Stati membri; la debolezza degli strumenti di cui dispone l'Unione per gestire la strategia e assicurarne l'efficacia; la scarsa integrazione e coerenza della strategia con gli altri processi di coordinamento e di sorveglianza multilaterale, primo fra tutti il Patto di stabilità e crescita.

Per tutte queste ragioni la nuova strategia europea per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva è assortita di una "governance rafforzata", che ingloba in un unico processo il rilancio dell'integrazione economica europea, il coordinamento dei piani nazionali di riforma e l'attuazione del Patto di crescita e di stabilità. Le istituzioni europee e quelle nazionali sono congiuntamente responsabili per l'attuazione della strategia, con ruoli e scadenze chiaramente indicati nella proposta della Commissione. Ad esse spetta anche il compito di consultare e mobilitare gli attori locali, le parti sociali e le organizzazioni della società civile. Il calendario annuale allegato alla proposta prefigura lo scadenziario e la dialettica istituzionale che ben presto prenderà il nome di "Semestre europeo"²⁴.

Nel frattempo l'incalzare della crisi greca, i timori di contagio e l'instabilità sistemica che ne deriva per l'eurozona impongono una fondamentale revisione delle istituzioni e delle regole poste a presidio della stabilità dell'Unione economica e monetaria, con una accelerazione senza precedenti del processo decisionale. Già a maggio 2010 – solo due mesi dopo l'adozione della strategia Europa 2020 - la Commissione annuncia un ulteriore, decisivo rafforzamento della *governance* economica dell'Unione, inteso ad assicurare l'effettiva attuazione del Patto di stabilità, a estendere la sorveglianza agli squilibri macroeconomici e a dotare l'Unione di un meccanismo permanente per la risoluzione delle crisi. La sincronizzazione dei processi di coordinamento – già annunciata nella proposta per Europa 2020 – viene formalizzata con la proposta di introdurre un "Semestre Europeo" a partire dal 2011²⁵. Il Consiglio adotterà la proposta della Commissione a settembre, consentendo l'avvio tempestivo del primo ciclo annuale di coordinamento congiunto delle politiche economiche e fiscali.

Il "Semestre europeo" - così chiamato perché i momenti salienti del processo sono concentrati nei primi sei mesi dell'anno - si struttura inizialmente intorno all'agenda di riforme della strategia Europa 2020 e all'attuazione del Patto di stabilità, con l'obiettivo di promuovere la crescita e la competitività in un contesto di stabilità finanziaria e di progressiva convergenza della performance economica dei paesi dell'Unione.

L'introduzione del Semestre comporta anche un considerevole sforzo riorganizzativo delle strutture interne della Commissione. Molti servizi rafforzano le loro unità geografiche (o le istituiscono per la prima volta) per affinare la conoscenza e l'analisi dei singoli paesi. Gli esperti nelle varie aree si riuniscono nei "country team", che si incontrano regolarmente per condividere le informazioni, coordinare il lavoro comune, monitorare l'attuazione del processo, identificare debolezze e priorità nella performance dei paesi. Per la prima volta, la Commissione decide di distaccare presso le sue rappresentanze nelle capitali di tutti gli Stati membri prima uno e poi due economisti, cui vengono affidate una pluralità di funzioni: informare e spiegare il funzionamento del Semestre, facilitare il dialogo tra la Commissione

²⁴ *EUROPA 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM (2010) 2020 def.

²⁵ *Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche*, COM (2010) 250 def.

e gli attori nazionali, svolgere un lavoro di “intelligence” per integrare e migliorare la comprensione dei paesi da parte degli esperti di Bruxelles²⁶.

La dinamica del Semestre, nella sua prima versione, prevede un impulso politico iniziale da parte della Commissione, cui spetta il compito di elaborare l'Analisi annuale della crescita, un documento di analisi e di indirizzo che mette a fuoco le sfide comuni e le priorità di politica economica per il nuovo esercizio. Segue la consultazione del Parlamento e la discussione e l'adozione di tali orientamenti da parte del Consiglio europeo di primavera. Successivamente, gli Stati Membri lavorano alla preparazione dei programmi di stabilità (i paesi dell'euro) o di convergenza (i paesi non aderenti all'euro) e ai rispettivi piani nazionali di riforma, che saranno presentati contestualmente a primavera inoltrata. Il Semestre europeo culmina con l'adozione delle *Raccomandazioni specifiche per paese* da parte del Consiglio, sulla base della proposta formulata dalla Commissione. Alla luce delle Raccomandazioni, nella seconda parte dell'anno gli Stati membri lavorano all'attuazione dei piani nazionali di riforma e alla preparazione delle leggi di bilancio. Le Raccomandazioni ai paesi sono la vera struttura portante del Semestre. Esse sono vincolanti quando riguardano gli obiettivi di finanza pubblica, e dunque hanno una base legale nel Patto di stabilità e crescita, mentre restano affidate alla costruzione del consenso e alla *peer pressure* quando riguardano l'attuazione delle riforme strutturali. Il grado di attuazione delle raccomandazioni diventa ben presto il metro di misura dell'efficacia del Semestre²⁷.

2. L'evoluzione del Semestre dal 2011 ad oggi

A partire dal 2011 il Semestre europeo diventa dunque la cornice che inquadra vecchi e nuovi processi di coordinamento. E' una cornice che si evolve rapidamente: sia per far spazio alle numerose innovazioni che nel frattempo vengono introdotte nel quadro istituzionale con la riforma del Patto di crescita e stabilità; sia per effetto di un accelerato processo di apprendimento; sia, infine, per riflettere i mutamenti che intervengono nelle priorità economiche e politiche. Di tale evoluzione danno puntualmente conto le comunicazioni della Commissione che anno per anno introducono le Raccomandazioni ai paesi. Di seguito si richiamano i tratti più salienti di questa evoluzione.

Il Semestre e la riforma della governance dell'UEM (2011-2014)

Tra il 2011 e il 2014 i tempi e i modi di svolgimento del Semestre sono soprattutto influenzati dalle riforme che, in risposta alla crisi del debito sovrano, rafforzano ed estendono le regole intese a presidiare la stabilità dell'Unione economica e monetaria.

A settembre 2010 la Commissione presenta la sua proposta per il “*Six-Pack*”, il pacchetto legislativo che rafforza le regole e le procedure di bilancio previste dal Patto di Stabilità e introduce nella *governance* dell'Unione economica e monetaria europea la nuova procedura di sorveglianza sugli squilibri macroeconomici (MIP, *Macroeconomic Imbalance*

²⁶ Tra le attribuzioni degli “European Semester Officer”, figura con prominenza quella di contribuire a estendere la conoscenza del Semestre oltre le amministrazioni centrali, interagendo con le altre istituzioni (soprattutto il Parlamento), con le amministrazioni locali, con le organizzazioni della società civile e con i media.

²⁷ Si veda S. DEROOSE e J.GRIESSE, *Implementing economic reforms – are EU Member States responding to European Semester recommendations?* ECFIN, Economic Brief, Issue 37, 2014.

Procedure)²⁸. E proprio il “*Six-Pack*” introdurrà il Semestre nel diritto europeo. La nuova normativa entrerà formalmente in vigore nel dicembre 2011, e comporterà, tra le altre cose, l’inclusione della procedura per gli squilibri macroeconomici nel ciclo del Semestre.

La procedura sugli squilibri macroeconomici, sostanzialmente modellata su quella per la correzione dei deficit eccessivi, istituisce un *Meccanismo di allerta* basato su un insieme di indicatori quantitativi per i quali sono previste soglie minime e massime di criticità. Gli indicatori sono analizzati, congiuntamente ad altre informazioni rilevanti per una valutazione accurata delle condizioni macroeconomiche di ogni paese, in un Rapporto annuale della Commissione (*Alert Mechanism Report*) che identifica i paesi da sottoporre a un’analisi più accurata (*in-depth review*). Per tali paesi la Commissione produce un rapporto approfondito allo scopo di identificare eventuali misure di correzione. In caso di gravi squilibri tali da compromettere il corretto funzionamento della UEM, può essere avviata una Procedura per gli squilibri macroeconomici. Nel caso dei paesi appartenenti all’area dell’euro quest’ultima può condurre all’imposizione di sanzioni. L’introduzione della nuova procedura estende il campo delle Raccomandazioni che fanno leva, almeno in via di principio, su meccanismi vincolanti e sanzionatori, anche se ad oggi la procedura non è mai stata aperta.

Nel novembre del 2011, quasi contestualmente all’adozione del “*Six-Pack*”, la Commissione propone un altro pacchetto legislativo, questa volta specificamente destinato ai paesi dell’eurozona, il cosiddetto “*Two-Pack*”, che introduce un calendario e requisiti di bilancio comuni per gli Stati dell’eurozona²⁹. Una delle principali innovazioni del “*Two-Pack*” è la sorveglianza “*ex-ante*” sul bilancio degli Stati membri. Secondo la nuova procedura, la Commissione è chiamata a esaminare i progetti di bilancio dei paesi dell’eurozona, sui quali formula un parere preventivo. Se individua il rischio di gravi inosservanze delle regole previste dal Patto di stabilità e crescita, la Commissione chiede allo Stato membro interessato di presentare un progetto di bilancio rivisto. La Commissione inoltre è tenuta a pubblicare una valutazione globale delle prospettive di bilancio della zona euro per l’anno successivo.

L’iter legislativo per l’approvazione del *Two-Pack* si prolunga per circa un anno e mezzo, anche perché si intreccia con i negoziati per il *Trattato intergovernativo sulla stabilità, il coordinamento e la governance*, più noto come *Fiscal Compact* o *Patto di Bilancio*, con il quale condivide l’impianto e molte disposizioni. Il *Two-Pack* diventerà effettivo soltanto a maggio 2013, alcuni mesi dopo l’entrata in vigore del *Fiscal Compact* (1 gennaio 2013), e dunque per vederne gli effetti sullo svolgimento del Semestre occorrerà attendere il ciclo dell’anno successivo.

²⁸ https://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester/framework/macro-economic-imbalance-procedure_it.

²⁹ In particolare, il “*Two-Pack*” definisce le seguenti scadenze: i) gli Stati membri della zona euro devono pubblicare entro il 15 ottobre i loro progetti di bilancio per l’anno successivo; ii) gli Stati membri della zona euro devono pubblicare entro il 30 aprile i loro piani di bilancio a medio termine (programmi di stabilità), indicando inoltre le loro priorità politiche per la crescita e l’occupazione per i 12 mesi successivi (programmi nazionali di riforma) nell’ambito del semestre europeo sul coordinamento delle politiche economiche; iii) gli Stati membri della zona euro devono pubblicare entro il 31 dicembre i loro bilanci per l’anno successivo.

Dal 2014 la sorveglianza e il coordinamento *ex ante* introdotti dal Two-pack e dal Fiscal compact vengono integralmente incorporati nel Semestre, modificandone ancora una volta lo svolgimento e il calendario. Poiché infatti la sorveglianza *ex ante* ha luogo in autunno, di fatto l'avvio del ciclo di coordinamento viene anticipato – e dilatato – di un trimestre.

Razionalizzazione, legittimità e ownership (2014-2017)

I capisaldi procedurali intorno a cui ruota il Semestre – la sorveglianza *ex ante* sui bilanci della zona euro, il monitoraggio degli squilibri macroeconomici, il Patto di stabilità riformato, la strategia di riforme per la crescita e l'occupazione – si stabilizzano dopo il 2014, e tuttavia il Semestre europeo continuerà a caratterizzarsi come un processo fortemente evolutivo.

In primo luogo, la nuova Commissione Juncker, che inizia il suo mandato nel novembre del 2014, annuncia un programma politico ancorato a dieci priorità che si rifletteranno in vario modo non soltanto sui contenuti ma anche sul *modus operandi* del Semestre³⁰. Sul piano dei contenuti, l'aspetto più prominente è sicuramente il rilancio degli investimenti, in connessione al varo del piano europeo associato al nome del nuovo presidente³¹. A questo si accompagna l'impegno a una maggiore flessibilità nell'applicazione delle regole del Patto di Stabilità e a una maggiore centralità alla dimensione sociale. Sul piano operativo, l'enfasi è posta sulla razionalizzazione e sulla legittimità democratica del processo, da rafforzare attraverso un dialogo intensificato con gli Stati membri, una maggiore implicazione del parlamento europeo e dei parlamenti nazionali e una più grande apertura agli attori interessati (parti sociali, istituzioni regionali e locali, società civile)³².

In linea con queste priorità, la nuova Commissione apporta alcuni importanti aggiustamenti al Semestre già all'inizio del 2015, che saranno accolti dal Consiglio. Si tratta anzitutto di aggiustamenti di calendario, che comportano tra l'altro l'anticipo a maggio della pubblicazione della proposta di Raccomandazioni da parte della Commissione. Dietro queste modifiche vi è soprattutto la volontà di migliorare il dialogo con gli Stati membri e di promuovere un più attivo coinvolgimento nel processo degli attori istituzionali (soprattutto i parlamenti nazionali) e non. Un'innovazione più sostanziale riguarda la formulazione delle raccomandazioni, che diventano più limitate nel numero e più mirate nella sostanza. Inoltre viene definito un arco temporale – che va dai 12 ai 18 mesi – entro il quale ci si attende che il paese dia attuazione alle raccomandazioni, in modo da rendere più trasparente ed efficace l'azione di monitoraggio.

³⁰ Le dieci priorità della Commissione Juncker sono: Crescita, Occupazione e Investimenti; Mercato Unico Digitale; Unione dell'Energia e del Clima; Mercato Interno; Unione Economica e Monetaria più profonda e più equa; Un accordo commerciale equilibrato tra UE e USA; Giustizia e Diritti Fondamentali; Migrazioni; Un ruolo più incisivo a livello mondiale; Cambiamento democratico (https://ec.europa.eu/commission/priorities_it).

³¹ https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment_it.

³² La questione della legittimità democratica della *governance* dell'UEM è presente fin dalle prime riflessioni sulla riforma dell'architettura istituzionale, e le molteplici innovazioni introdotte in risposta alla crisi hanno significativamente ampliato gli obblighi e le opportunità di coinvolgimento del parlamento europeo e dei parlamenti nazionali. La questione, tuttavia, resta aperta e travalica di gran lunga la dimensione della *governance* dell'UEM, e riguarda in maniera vitale il presente e il futuro del progetto politico dell'Unione europea. Sul tema specifico del ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di sorveglianza delle politiche fiscali si veda il recente contributo di D. JANČIĆ, *National Parliaments and EU Fiscal Integration*, European Law Journal, Vol.22, N.2, March 2016, p. 225-249.

Nel frattempo, prosegue la riflessione sul completamento dell'Unione economica e monetaria, e a giugno 2015 viene pubblicata la *“Relazione dei cinque presidenti”* che traccia un percorso di riforme da attuare “a tappe”, nel breve, medio e lungo periodo³³. Alcune delle misure da attuare nel breve periodo riguardano, ancora una volta, le modalità di svolgimento del Semestre, e già in autunno la Commissione presenta una comunicazione che recepisce gli orientamenti contenuti nel rapporto dei cinque presidenti e annuncia “Un semestre europeo rinnovato”³⁴.

Le innovazioni proposte nella comunicazione puntano a conseguire quattro obiettivi: una migliore integrazione tra le dimensioni nazionali e quella complessiva della zona euro; una maggiore attenzione alle performance occupazionali e sociali dei paesi; la promozione della convergenza economica attraverso l'analisi comparativa e la trasmissione delle migliori pratiche; un sostegno più mirato alle riforme attraverso i fondi europei e l'assistenza tecnica. Sul piano operativo, la Commissione propone in primo luogo di far precedere l'analisi e il monitoraggio delle politiche dei singoli paesi da un'analisi della situazione della zona euro nel suo insieme. L'identificazione – nella fase iniziale del semestre – delle priorità di bilancio, economiche, sociali e finanziarie per la zona euro, consente infatti di dare maggiore equilibrio e coerenza alle raccomandazioni rivolte ai singoli paesi.

Al fine di dare maggiore centralità agli aspetti occupazionali e sociali la Commissione propone un rafforzamento del dialogo sociale, l'introduzione di un maggior numero di indicatori sociali anche nella procedura per gli squilibri macroeconomici e la definizione di un “pilastro di diritti sociali” da assumere a riferimento del processo di convergenza.

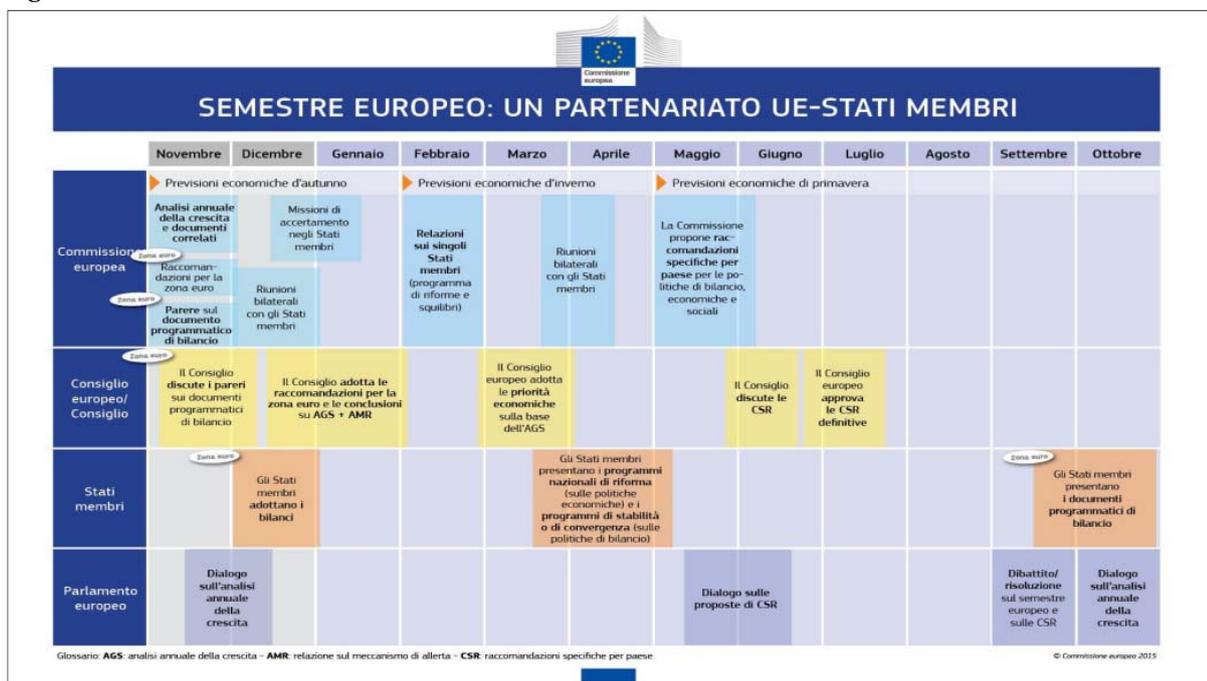
Per promuovere una maggiore convergenza in termini di crescita, occupazione e competitività, la Commissione propone di dare maggior rilievo alle analisi comparative e all'esame trasversale delle performance dei paesi nei settori strategici. Infine, la Commissione propone di rafforzare il legame tra uso dei Fondi strutturali e di investimento europei e le priorità evidenziate nelle raccomandazioni specifiche per paesi. Inoltre, attraverso il nuovo programma di assistenza tecnica la Commissione offre agli Stati membri un supporto tecnico-finanziario per la preparazione e l'attuazione delle riforme legate ai processi di *governance* economica.

La comunicazione include una proposta di calendario che incorpora gli aggiornamenti via via introdotti e che, approvata dal Consiglio, guiderà l'esecuzione del “Semestre rinnovato” nel biennio 2016-2017.

³³ *Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa*, Relazione di JEAN-CLAUDE JUNCKER in stretta collaborazione con DONALD TUSK, JEROEN DIJSSSELBLOEM, MARIO DRAGHI e MARTIN SCHULZ, 22.06.2015, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_it.pdf.

³⁴ *Comunicazione sulle tappe verso il completamento dell'Unione economica e monetaria*, 21.10.2015, COM (2015) 600 final.

Figura 1



Fonte: Commissione europea

3. Bilanci e prospettive

Il ciclo del Semestre 2017 si è caratterizzato non soltanto per l'introduzione delle innovazioni appena illustrate, ma anche per l'impegno a potenziare e affinare la valutazione del processo. Come già detto, fin dall'inizio il grado di attuazione delle raccomandazioni è stato un metro di misura importante dell'efficacia del Semestre europeo. Tale valutazione è infatti parte integrante dell'analisi annuale contenuta nelle Relazioni sui paesi, ed è oggetto di sistematica attenzione non soltanto da parte del Parlamento e delle altre istituzioni, ma anche di numerosi altri attori a vario titolo interessati al processo, oltre all'aver stimolato una considerevole produzione accademica.

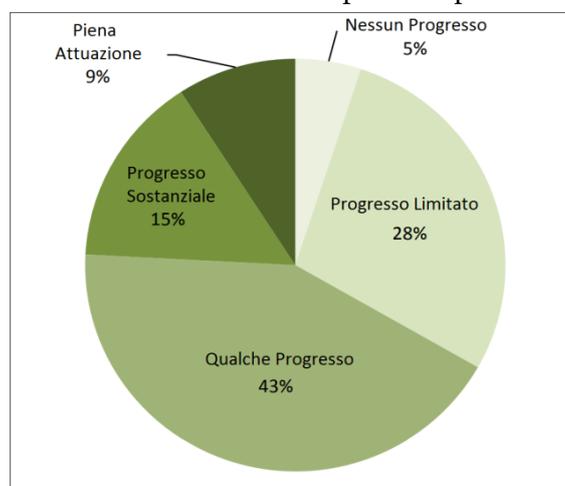
La griglia di valutazione di cui si è avvalsa la Commissione a partire dal 2012 si articola in cinque categorie: nessun progresso, progresso limitato, qualche progresso, progresso sostanziale, piena attuazione. Si tratta di una valutazione essenzialmente qualitativa, che tuttavia si sforza di assicurare la comparabilità tra i paesi³⁵.

Nell'esercizio 2017 la Commissione ha pubblicato non soltanto la valutazione annuale relativa al 2016, ma anche un bilancio pluriennale, che fa riferimento all'intero periodo 2011-2016. Da questo risulta che soltanto il 9% delle raccomandazioni sono state pienamente attuate e che solo per il 15% si può parlare di progressi sostanziali. Per il 70% delle raccomandazioni si registrano progressi limitati (28%) o comunque parziali (43%). Nessun progresso si registra invece per il 5% delle raccomandazioni³⁶.

³⁵ Per ulteriori dettagli sul metodo di valutazione si veda S. DEROOSE and J.GRIESSE, cit., p. 2.

³⁶ *European Semester: Country-specific recommendations*, Brussels, 22.5.2017 COM (2017) 500 final, p. 5 ss.

Figura 2: Attuazione complessiva delle Raccomandazioni Specifiche per Paese 2011-16



Fonte: Commissione Europea, 22.5.2017 COM (2017) 500 final

Un altro rilievo importante contenuto nell'analisi della Commissione è che – in generale - il grado di attuazione delle raccomandazioni è diminuito anziché aumentare nel corso degli anni, pur tenendo conto dei mutamenti che in qualche modo rendono instabile il metodo di valutazione³⁷. Con riferimento alle aree politiche cui le raccomandazioni fanno riferimento, la Commissione rileva che i progressi più significativi sono stati conseguiti nel campo delle politiche fiscali e in quello delle politiche attive per l'occupazione. Un certo avanzamento si registra anche nelle politiche di riforma della tassazione (e in particolare la riduzione del carico fiscale sul lavoro), nelle politiche sociali (riduzione della povertà, inclusione sociale e assistenza all'infanzia), e nel settore dei servizi finanziari. Le aree dove i progressi sono più stentati sono la sostenibilità di lungo periodo delle finanze pubbliche, la concorrenza nei servizi e l'ambiente imprenditoriale.

Sulle ragioni a cui ricondurre risultati così modesti in termini di attuazione delle raccomandazioni si è accumulata una copiosa letteratura accademica, che si è aggiunta alle numerose analisi e prese di posizione delle istituzioni, primo fra tutte il Parlamento europeo³⁸. Il quadro va poi completato con i contributi di vari *think-tank*, degli attori sociali e delle organizzazioni della società civile, che fanno del Semestre il processo europeo forse più "monitorato". Le valutazioni del processo, che confluiscono nella "riflessione continua" che la Commissione conduce sul Semestre e sulla *governance* dell'Unione economica e monetaria sono quasi sempre assortite di orientamenti e proposte intese a migliorarlo, anche quando traspaiono dubbi di fondo sulla sua efficacia.

Sul piano dei contenuti, gran parte delle analisi sottolineano la persistente carenza di *ownership* del processo da parte dei governi e degli attori nazionali e mettono l'accento

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ I numerosi studi effettuati dal Parlamento europeo o per suo conto - che sarebbe troppo lungo citare singolarmente - sono reperibili sul sito ufficiale del Parlamento. Il Semestre e l'efficacia delle raccomandazioni sono anche oggetto di grande attenzione da parte della Banca Centrale Europea, del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni. E' anche in corso un "audit" del Semestre da parte della Corte dei conti europea.

sull'esigenza di lavorare ulteriormente su questi aspetti di *governance*³⁹. In alcuni casi si evidenzia che l'implementazione è migliore quando le raccomandazioni si fondano su procedure più forti e strutturate (Patto di Stabilità, Procedura per gli squilibri macroeconomici) e si auspica un'applicazione più ferrea delle regole e dei meccanismi sanzionatori da parte della Commissione⁴⁰. Da più parti, infine, si insiste sull'esigenza di potenziare ulteriormente la dimensione sociale del processo, come elemento cruciale per accrescerne la legittimità e, in ultima analisi, l'efficacia⁴¹.

4. Osservazioni conclusive

Tra le molteplici considerazioni che potrebbero farsi riguardo al bilancio di questi sette anni di attuazione del Semestre europeo, due sembrano particolarmente rilevanti: la prima riguarda i modi di valutazione del processo e la seconda riguarda la sua natura politica.

Per quanto riguarda la valutazione, i risultati conseguiti dai paesi dell'Unione in termini di stabilizzazione macroeconomica e di correzione degli squilibri strutturali sembrano mitigare il quadro negativo che emerge dalle percentuali di attuazione delle raccomandazioni. La ripresa della crescita e dell'occupazione, il recupero degli investimenti, il miglioramento delle finanze pubbliche e gli stessi risultati conseguiti negli obiettivi della strategia Europa 2020 giustificano una visione più incoraggiante dei risultati del coordinamento e della *governance* economica europea. In realtà le riforme strutturali richiedono tempo, non soltanto nella fase di definizione e approvazione degli strumenti legislativi, ma anche e soprattutto per la loro piena attuazione. L'orizzonte annuale entro il quale si svolge la valutazione del grado di attuazione delle raccomandazioni difficilmente può tener conto della complessità e della durata di questi processi, ed è probabile che un apprezzamento degli sforzi compiuti dai paesi nel corso dei sette anni trascorsi dall'avvio del Semestre approderebbe a conclusioni meno severe su quanto gli Stati membri abbiano "internalizzato" e seguito gli orientamenti europei.

La seconda considerazione riguarda la natura politica del processo, un aspetto sul quale si è molto concentrata la letteratura accademica. Le raccomandazioni fanno infatti riferimento a scelte potenzialmente conflittuali, spesso di importanza cruciale nella dialettica politica nazionale, e da questa dipende fondamentalmente la volontà o la capacità dei governi nazionali di seguire i dettami europei. Sotto questo profilo, il maggiore coinvolgimento dei parlamenti e degli attori nazionali nel processo, se indubbiamente contribuisce ad accrescerne la legittimità, non necessariamente ne assicura una più elevata efficacia⁴².

Una conclusione che se ne può trarre è che il mantenimento di una certa flessibilità nella gestione del processo e nell'applicazione delle regole sembra essenziale per assorbire i

³⁹ Si vedano, tra gli altri, V. KREILINGER, *National Parliaments, Surveillance mechanisms and ownership in the Euro area*, Jacques Delors Institut, Research and Studies, March 2016, e le analisi del think-tank *Bruegel*, basato a Bruxelles, che da alcuni anni segue sistematicamente sviluppo e risultati del Semestre, <http://bruegel.org/tag/european-semester/>.

⁴⁰ In questa direzione vanno i rilievi critici contenuti nell'ultimo bollettino della Banca Centrale Europea (n. 5 del 2017, riquadro dedicato alle Raccomandazioni specifiche per paese 2017, p. 40-43, <https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/html/eb201705.en.html>).

⁴¹ E' un messaggio generalmente reiterato nel corso delle consultazioni con le parti interessate e nelle prese di posizione ufficiali dei sindacati e delle organizzazioni della società civile.

⁴² Cfr. A. MAATSCH, *Effectiveness of the European Semester Explaining Domestic Consent and Contestation*, MPIfG Discussion Paper 17/6, e D. JANČIĆ, *National Parliaments and EU Fiscal Integration*, cit.

contraccolpi derivanti dai conflitti politici interni ai paesi⁴³. Un'ulteriore conclusione è che molto si può ancora fare per migliorare l'implementazione e l'efficacia del Semestre, ma i problemi di fondo potranno trovare risposta soltanto nel quadro delle grandi questioni aperte sul futuro dell'Unione economica e monetaria⁴⁴. Per tutte queste ragioni, il Semestre europeo è destinato a restare un processo fortemente evolutivo, sia per effetto del costante apprendimento che lo contraddistingue, sia perché è il luogo in cui confluiscono tutte le procedure della *governance* dell'unione economica e monetaria, a sua volta in evoluzione.

⁴³ Si veda a questo proposito l'interessante analisi di S. BEKKER, *Is there flexibility in the European Semester process? Exploring interactions between the EU and member states within post-crisis socio-economic governance*, SIEPS Swedish institute for European Policy Studies, 2016, n. 1.

⁴⁴ Su tali questioni la Commissione ha pubblicato di recente un documento di riflessione: Commissione europea, *Documento di riflessione sull'approfondimento dell'Unione economica e Monetaria*, COM (2017) 291, 31.5.2017.

Contributi delle Regioni e delle Province autonome italiane ad una buona *governance* del Semestre europeo

*Cecilia Cellai*⁴⁵

Il “Contributo delle Regioni e delle Province autonome italiane al Programma Nazionale di Riforma (PNR) 2017” rappresenta l’annuale esercizio che concretizza la *governance* multilivello in riferimento agli impegni presi nell’ambito del *Semestre europeo*; per tale motivo, il contributo al PNR è divenuto riferimento costante nelle sedi del Comitato europeo delle Regioni, come una *best practice* del sistema regionale italiano. L’auspicio è che attività di questo tipo possano essere riprodotte ed esportate, conseguendo altresì l’obiettivo di contribuire al perseguimento degli obiettivi globali ONU per lo sviluppo sostenibile (SDGs), secondo i quali sono state declinate le Macromisure di intervento regionale riportate nel PNR 2017.

L’esercizio annuale del contributo delle Regioni e delle Province autonome⁴⁶ al PNR diventa quindi l’occasione di *governance* effettuata a livello regionale per dimostrare alla Commissione europea la strategia del PNR delle Regioni: testimoniare non interventi spot, quanto piuttosto interventi incisivi nell’arco di un’annualità e in continuità o in rafforzamento di azioni durature ed incisive a favore dello sviluppo economico, sociale e occupazionale, in un processo di progresso sostenibile a favore di ciascun territorio regionale ed in ottemperanza agli impegni assunti in concordanza col Semestre europeo⁴⁷.

1. La governance istituzionale nel PNR

Anche per il PNR 2017, come ogni anno dal PNR 2013, la Conferenza delle Regioni e Province autonome (CdR) - mediante incarico alla *Commissione III Affari europei e internazionali* - ha affidato al Cinsedo in sinergia con Tecnostruttura delle Regioni per il Fondo sociale europeo la composizione del “Contributo delle Regioni e delle Province autonome al PNR”. La sinergia opera nell’ambito del progetto *Re.Te PNR (Regional Team per il PNR)*, a supporto del *network* di referenti delle Amministrazioni regionali: questi sono stati incaricati da ciascuna Autorità regionale di raccogliere dai diversi dipartimenti regionali ed altresì restituire alla Re.Te PNR le specifiche informazioni sulle attività di riforma regionali, guidate da linee guida comuni e ricondotte sotto Macromisure tematiche; queste ultime vengono identificate sulla base dell’analisi di *temi chiave*, individuati sulla base dell’Analisi delle Raccomandazioni specifiche per Paese (CSR - Country Specific

⁴⁵ Dirigente Tecnostruttura delle Regioni per il FSE, Settore Sviluppo sostenibile e Regional Team PNR – Re.Te.PNR. L’articolo, aggiornato al 31 ottobre 2017, trae spunto dal Seminario “*Governance economica europea*” svoltosi nell’ambito del Programma di “Formazione in materia europea - 2016” organizzato a Roma dal Cinsedo – Centro interregionale studi e documentazione, nel periodo aprile - dicembre 2016, destinato a funzionari e dirigenti delle Regioni e delle Province autonome. Le opinioni espresse sono quelle personali dell’autrice e non costituiscono una presa di posizione ufficiale dell’organizzazione di appartenenza, né sono per essa vincolanti.

⁴⁶ D’ora in poi *Regioni*.

⁴⁷ Nel panel 2017 dei seminari formativi realizzati da Cinsedo per le Regioni e le Province autonome compare nuovamente la trattazione della *Governance economica europea*, argomento divenuto consuetudine trattare anche in preparazione di una specifica attività regionale, quale la redazione annuale del Programma nazionale di Riforma.

Recommendations – ne sono state indirizzate 4 all’Italia per il PNR 2017), che consentono di seguire una narrativa guidata all’interno del contributo regionale al PNR. Tali strumenti, strutturati dalla *Re.Te PNR* per conseguire le diverse informazioni da ciascuna Regione mediante una lettura quanto più omogenea, sono volti a sensibilizzare ed a supportare le Regioni, per far sì che dalla composizione del contributo complessivo si possano individuare le priorità di investimenti regionali a ricaduta locale, valorizzandone nel contempo le scelte strategiche e le motivazioni di contesto.

Riguardo al processo di validazione, il contributo delle Regioni al PNR è stato prima valutato dalla Commissione AEI ed in seguito approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, la quale ha espresso la propria posizione politica con indicazioni strategiche, sostanziale per inoltrare il contributo tecnico alle Amministrazioni centrali titolate a comporre l’esercizio a livello nazionale. Spetta infatti al Ministero dell’Economia e delle Finanze (MEF), d’intesa col Dipartimento politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri, coordinare il necessario passaggio di *governance* istituzionale partecipativa in ambito di Comitato Interministeriale Affari Europei (CIAE) - al cui consesso tecnico e politico partecipano anche le Regioni e Province autonome - per espletare la procedura di invio all’Unione Europea del PNR italiano nell’ambito del Semestre europeo; nel contempo, il medesimo MEF ha svolto l’incarico di far confluire in maniera conforme il medesimo PNR nell’annuale Documento (nazionale) di Economia e finanza (DEF).

La collaborazione istituzionale attuata in seno al Programma Nazionale di Riforma italiano rappresenta il criterio con cui è improntata l’azione della Conferenza delle Regioni: nella posizione politica espressa il 30 marzo 2017 sul PNR, la Conferenza ha infatti annunciato che le Regioni e le Province autonome col loro contributo annuale al PNR intendono essere protagoniste delle riforme strutturali per lo sviluppo e la crescita del Paese. Peraltro, mediante il PNR 2017 è stata colta l’occasione per effettuare una lettura di raccordo con la programmazione 2014-2020 dei Fondi SIE: gli interventi di riforma rilevati dalle Regioni, classificati per macromisure tematiche, secondo le indicazioni contenute nelle CSR del semestre europeo, e i target della Strategia Europa 2020 sono stati ricondotti, laddove possibile, ai Risultati Attesi (RA), previsti dall’Accordo di Partenariato 2014-2020. Questo esercizio è stato effettuato, dunque, con l’intento di dimostrare che la politica di coesione è la principale politica di investimento europea che realizza gli obiettivi europei a tutti i livelli di governo e che la medesima è effettivamente rappresentativa dei bisogni dei cittadini, in funzione del fatto che tiene conto delle specificità territoriali dell’UE.

La CdR ha altresì valutato l’apporto delle Regioni e delle Province autonome quale elemento indispensabile per rendere il PNR uno strumento di *governance multilivello*, richiesto come standard europeo, per consentire un dialogo sempre migliore, proficuo e partecipato tra le Amministrazioni nazionali e le istituzioni regionali, nonché tra le medesime e le istituzioni europee. La Conferenza ha infine definito il ruolo delle Regioni “essenziale, in quanto canale di implementazione, adeguamento e completamento del Programma Nazionale di Riforma, affinché lo stesso costituisca un effettivo strumento di sviluppo strategico regionale, nazionale ed europeo”⁴⁸.

⁴⁸ CdR: *Posizione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome sul Programma Nazionale di Riforma 2017*, Prot. 17/30/CR04Bis-B/C3 del 30 marzo 2017.

Nel contempo con l'esercizio del PNR le Regioni hanno inteso assolvere anche ad altri impegni di carattere internazionale: nella logica di coerente inserimento della programmazione regionale nel più ampio contesto globale, nel contributo delle Regioni al PNR 2017, macromisure e risultati attesi sono stati ricondotti in risposta a specifici obiettivi o sotto *target* dello sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite (*Sustainable Development Goals*), identificati con la sigla SDGs. Ciò al fine di sostenere l'azione promossa dall'Unione europea quale apripista della strategia di sviluppo sostenibile universale, in modo da farne la naturale continuazione della Strategia Europa 2020.

2. La governance regionale nel DEF 2017

Nella posizione relativa al Documento di Economia e Finanza del 20 aprile 2017, integrativa di quanto rappresentato in sede di audizione dinanzi alle Commissioni Bilancio ~~e congiunte~~ di Senato e Camera riunite in seduta congiunta, la CdR ha approvato alcune indicazioni per pervenire ad un Patto Stato-Regioni per lo sviluppo mirato ad un incremento degli investimenti, ritenuto necessario al pari di un Patto per le tutele per perseguire obiettivi condivisi e imprescindibili in materia di politiche sociali. Anche nel DEF, di cui il PNR costituisce la Sezione III, le Regioni hanno ribadito il loro ruolo, peraltro a fronte di dati che riportano il forte contributo delle Regioni al risanamento della finanza pubblica. Dunque, la CdR ha evidenziato che la *governance* condivisa Stato-Regioni richiederebbe di “implementare e potenziare – proiettandolo anche sul bilancio pluriennale per gli esercizi 2018/2019 - il meccanismo individuato nel decreto legge *Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per il contenimento della spesa pubblica, iniziative a favore degli enti territoriali e delle popolazioni colpite da eventi sismici e misure per il rilancio economico e sociale*, che utilizza il ruolo delle Regioni come soggetti che costituiscono il volano degli investimenti sul territorio permettendo una programmazione pluriennale con risorse certe e qualificando altresì la spesa pubblica”⁴⁹.

3. Il valore aggiunto della governance nel PNR

Per comporre il contributo delle Regioni al PNR abbiamo detto che è necessario seguire le annuali Raccomandazioni specifiche per l'Italia; effettuandone l'analisi, comprensiva dei “consideranda” che precedono l'enunciato delle CSR, diventa possibile ottenere la spiegazione completa sulle motivazioni che conducono all'individuazione di specifici *temi chiave*, da evidenziare affinché si attuino con maggiore efficacia gli interventi di riforma indicati e auspicati dalle Istituzioni europee sui territori regionali. I *temi chiave* focalizzati ogni anno nell'ambito delle CSR corrispondono ad un numero selezionato di priorità a rilevanza macroeconomica e sociale, che richiedono l'immediata attenzione degli Stati membri. Pur dovendo lavorare per priorità, ciò comunque non autorizza gli Stati membri a tralasciare interventi di riforma avviati in aree tematiche coperte da scopi più ampi nelle CSR degli anni precedenti. E' noto che la Commissione europea continua a monitorarne il prosieguo e gli effetti nei suoi *Country reports* e nei vari processi di politiche europee, come pure continua ad incoraggiare gli Stati membri ad assumere un approccio olistico delle

⁴⁹ CdR: *Documento di economia e Finanza 2017*, Prot. 17/47/CR5a/C2 del 20 aprile 2017.

riforme; ed è proprio il PNR che funge da “cartina di tornasole”, lo strumento per monitorare i progressi attestati dai Governi nazionali.

Per questo, nel contributo al PNR ogni anno le Regioni considerano importante dare un valore aggiunto, sia rispondendo ai temi chiave, sia dando conto di temi di particolare contenuto strategico che impattano in maniera trasversale sui sistemi strategici regionali (tra i quali i temi ambientali, l’accesso al credito finanziato dalle Regioni, il sistema delle imprese, i sistemi formativi e dell’Istruzione, sui quali anche nel PNR 2017 sono stati effettuati approfondimenti dedicati).

Sempre per conferire valore aggiunto all’impegno di *governance* regionale, sui *temi chiave* ciascuna Regione nel PNR 2017 ha segnalato una o più *best practices* - realizzate anche negli anni precedenti, ma che ancora impattano sul sistema - di interventi ritenuti significativi (una procedura, un’azione, un progetto), in modo da evidenziare con esempi concreti l’impegno delle Regioni ad attuare interventi di riforma strutturali. Le *best practices* sono state segnalate in funzione di obiettivi diversi, ossia quando sono state valutate capaci di: 1) contribuire a sperimentare od attuare processi di riforma richiesti dalla UE in linea con l’Agenda 2030 dello Sviluppo sostenibile, proponendola come strategia dell’Unione europea in continuità alla Strategia *Europa 2020*; 2) connettere a processi di riforma innovativi; infine 3) essere capaci di produrre valore aggiunto di coesione territoriale.

4. Il contributo delle Regioni italiane alle altre dimensioni del Semestre europeo

Abbiamo detto che, contribuendo con la propria *governance* istituzionale all’esercizio della *governance economica europea*, le Regioni italiane intendono assolvere anche al perseguimento dell’attuazione degli obiettivi dell’Agenda 2030 ONU: con questo intento le Regioni hanno affiancato il contributo nazionale alla realizzazione delle altre componenti dello sviluppo sostenibile a livello europeo, rispetto al quale la Commissione europea ha concepito e cadenzato impegni strategici per gli Stati membri, da attuare sempre nell’ambito del Semestre europeo.

In primo luogo, le Regioni italiane hanno contribuito nel biennio 2016-2017 alla costruzione della *dimensione sociale* del Semestre europeo: infatti ne hanno condiviso prima la *governance* istitutiva, concependo antepreme politiche strategiche finalizzate all’impianto del Pilastro europeo dei diritti sociali ed inviando un contributo strutturato direttamente in risposta alla originaria consultazione pubblica europea (marzo-ottobre 2016) ed altresì sulla scia del Comitato europeo delle Regioni; nel contempo hanno partecipato con contributi sostanziali alla costruzione della posizione nazionale, confluita anch’essa attraverso numerose componenti strategiche strutturali nell’impianto globale del Pilastro, da varare a fine 2017.

In secondo luogo, le Regioni italiane hanno portato nel medesimo biennio 2016-2017 il proprio contributo alle autorità europee e nazionali nell’analisi della nuova procedura europea di *governance ambientale*, l’*Environmental Implementation Review (EIR)*: il nuovo impegno di monitoraggio ambientale prevede di instaurare un dialogo strutturato da parte della Commissione europea con ciascuno Stato membro, a monte e per favorire la fase attuativa degli impegni nazionali, stante il diritto al rispetto della sostenibilità ambientale dello sviluppo economico; procedura rispetto alla quale le Regioni stanno facendo le proprie

valutazioni d'interesse per un corretto esercizio della più ampia e condivisa *governance istituzionale*.

Il Contributo delle Regioni e delle Province autonome italiane al Programma Nazionale di Riforma 2017. Analisi dei dati

Mariella Bucciarelli⁵⁰

In questo articolo si riportano i dati significativi emersi dall'analisi delle informazioni contenute nel contributo regionale al Programma Nazionale di Riforma (PNR) 2017. Sulla base del numero dei provvedimenti indicati dalle Regioni e dalle Province autonome – d'ora in poi "Regioni" - per ciascuna delle 5 raccomandazioni rivolte all'Italia nel 2016 (CSR) e degli 8 Target della Strategia Europa 2020, è stato possibile individuare le principali attività sulle quali le Regioni hanno maggiormente insistito nel corso del 2016.

Introduzione

A partire dal 2012, cioè da quando le Regioni hanno contribuito alla composizione del PNR nazionale (annualità 2013) con un loro documento specifico, la partecipazione è stata fin da subito consistente (18 Regioni su 21, PNR 2013) per poi passare, dall'anno successivo (PNR 2014 ad oggi), alla totalità delle presenze regionali.

Anche per quanto riguarda la quantità di dati forniti dalle Regioni, dal PNR 2013 ad oggi c'è stato un incremento costante; si è partiti da 385 provvedimenti segnalati nel PNR 2013, per arrivare a 2.145 provvedimenti nell'ultimo PNR 2017. Questo a testimonianza del fatto che negli anni è stato svolto un lavoro capillare di sensibilizzazione e informazione mirata nei confronti delle amministrazioni regionali, grazie alla costituzione del gruppo di lavoro *ad hoc* nell'ambito della Conferenza delle Regioni (*Re.te. PNR – Regional Team*) costituito da Cinsedo, Tecnostruttura e Regioni attraverso l'individuazione di referenti regionali specifici. Per la composizione del contributo regionale al PNR nazionale, da cinque anni, sono stati adottati strumenti per la rilevazione dei dati. Infatti, fin dal primo anno, sono state predisposte la scheda descrittiva e le griglie di rilevazione (quadri sinottici), che ciascuna Regione utilizza per la compilazione e trasmissione delle informazioni inerenti gli interventi normativi, attuativi, regolativi dei processi di riforma e di innovazione messi in atto a livello regionale, sulla base delle annuali raccomandazioni specifiche per paese (CSR) e dei Target della Strategia Europa 2020.

Nella scheda descrittiva le Regioni riportano le informazioni in modo discorsivo inerenti gli interventi che hanno indicato nel dettaglio sulle apposite griglie o quadri sinottici. All'interno delle griglie, per ciascuna CSR e Target sono individuate Misure e sotto misure significative con l'intento di declinare i moniti europei sulla base delle esigenze specifiche regionali. A questo proposito, a partire dal PNR 2015, alcune misure sono state ricondotte - laddove possibile - ai Risultati Attesi (RA) dell'Accordo di Partenariato per la Programmazione dei Fondi SIE 2014-2020. Inoltre, nella logica di coerente inserimento della programmazione regionale nel più ampio contesto globale, sono stati, altresì, inseriti

⁵⁰ Funzionaria, Tecnostruttura delle Regioni per il FSE, Settore Sviluppo sostenibile e Regional Team PNR – Re.Te.PNR. L'articolo, aggiornato al 31 ottobre 2017, trae spunto dal Seminario "Governance economica europea" svoltosi nell'ambito del Programma di "Formazione in materia europea - 2016" organizzato a Roma dal Cinsedo – Centro interregionale studi e documentazione, nel periodo aprile - dicembre 2016. Le opinioni espresse sono quelle personali dell'autrice e non costituiscono una presa di posizione ufficiale dell'organizzazione di appartenenza, né sono per essa vincolanti.

alcuni specifici obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 (*Sustainable Development Goals*, SDGs), identificati con la sigla SDG. Infatti con l'introduzione degli SDG si è cercato di ricomprendere azioni di riforma regionali non solo su interventi di carattere ambientale, ma anche sulle altre componenti dello sviluppo sostenibile, cioè economico, sociale e istituzionale, partendo dal fatto che gli SDG non possono essere realizzati senza il contributo propulsivo e attivo delle amministrazioni pubbliche. In questo senso, come si è visto più sopra, il contributo regionale al PNR 2017 può essere definito un esercizio apripista nel sostenere l'azione promossa dalla UE nell'ambito della strategia di sviluppo sostenibile.

Analisi delle ricorrenze: le misure per CSR e Target UE 2020

Entrando nel merito dell'ultimo PNR (2017), attraverso l'analisi delle ricorrenze sulle misure più rappresentative, si è cercato di definire un quadro sintetico delle azioni regionali. Dalla lettura dei dati emerge che la CSR 4 *Lavoro, Occupazione, Inclusione sociale, Lotta povertà*, è quella con il maggior numero di provvedimenti segnalati (431); a conferma della forte centralità del tema delle politiche del lavoro, dell'inclusione sociale e della lotta alla povertà, per le Regioni vanno evidenziati anche i dati relativi al Target 1 *Tasso di occupazione* e al Target 8 *Contrasto alla povertà*, nei quali sono stati segnalati rispettivamente 344 e 181 provvedimenti. Si evidenzia quindi con questi dati un forte rilancio nel 2016 del ruolo proattivo delle Regioni, nell'ambito delle proprie competenze in materia di politiche attive, servizi per l'impiego e mercato del lavoro e politiche occupazionali a favore delle donne, nonché nell'elaborare strategie di contrasto alla povertà per favorire il cambiamento sociale e ridurre nel tempo le disuguaglianze e l'indigenza, seguendo un approccio integrato di inclusione attiva. Rispetto alla misura *Rafforzamento delle politiche attive* (150 provvedimenti) della CSR 4, le Regioni hanno promosso iniziative di invecchiamento attivo sia nell'ambito di contesti aziendali e sia nella partecipazione alla vita civile, sociale, economica e culturale, mediante l'erogazione di servizi formativi e percorsi di aggiornamento delle competenze; hanno favorito interventi per il ricambio generazionale e meccanismi di staffetta. Hanno altresì definito politiche per l'inclusione sociale e l'inserimento lavorativo di persone in condizione di fragilità e vulnerabilità (contratti di ricollocazione, dote lavoro, voucher, lavori socialmente utili o di pubblica utilità), anche con interventi specifici per gli immigrati (leggi regionali per l'integrazione di stranieri, piani specifici per migranti, orientamento individuale e mediazione culturale, apprendimento lingua italiana, recupero scolastico e formativo, competenze di base). In alcuni settori specifici, quali quelli del tessile, turismo blu e green economy sono state realizzate misure integrate tra sviluppo locale e occupazione anche attraverso il micro-credito rivolto ai lavoratori colpiti da crisi. Inoltre, leva strategica per contrastare la disoccupazione di lunga durata è stata l'aver attivato percorsi di formazione integrati, tirocini e corsi individualizzati, formazione continua, formazione per la riqualificazione, formazione professionalizzante per qualifiche tecniche e specializzazioni, servizi a supporto dell'imprenditorialità anche con formazione, voucher per disoccupati o percettori di ammortizzatori sociali. Infine sono state segnalate azioni volte al rafforzamento del legame tra sistema scolastico e realtà produttive attraverso l'attivazione di percorsi di formazione individuale *on demand*, a distanza, di promozione della mobilità lavorativa anche per favorire l'internazionalizzazione delle imprese, di formazione per favorire l'adozione di

modelli organizzativi innovativi (*smart working*). In continuità con la CSR 4, nella misura *Nascita, lo sviluppo, il consolidamento e la salvaguardia dell'occupazione e delle imprese* (171 provvedimenti) del Target 1, si punta su azioni che avvicinano la domanda all'offerta di lavoro, in particolare attraverso il sostegno per piani di sviluppo e ricerca industriale (supporto alle *start up* innovative, iniziative di *spin off* di ricerca, sostegno agli incubatori, sostegno ad imprese in zone particolari e/o in settori tipo cultura, patrimonio artistico, turismo, green economy). Inoltre attenzione specifica è stata data all'impresa agricola sostegno *start up*, ammodernamento, sviluppo prodotti agricoli, agriturismi, fattorie didattiche e agricoltura sociale. Riguardo al tema dell'inclusione sociale e lotta alla povertà, nella misura *Lotta povertà e inclusione attiva* (92 provvedimenti) della CSR 4, si sono concentrati interventi volti al miglioramento della qualità dei servizi socio-assistenziali ed educativi delle persone in situazioni di fragilità che risultano in linea con il quadro nazionale che vede la definizione del piano di contrasto alla povertà e l'avvio di misure economiche ulteriori e complementari al piano nazionale sull'inclusione sociale attiva (SIA) per famiglie disagiate. In una logica di approccio integrato tra politiche della formazione e politiche del lavoro, le Regioni hanno attivato strumenti per l'inclusione attiva come il reddito di dignità, il reddito di autonomia, lavori di pubblica utilità sociale ed erogazione di borse di lavoro e tirocini formativi e di orientamento per categorie vulnerabili. Hanno realizzato politiche di sistema sulla rete dei servizi, in particolare nell'ambito delle politiche abitative (contributi di solidarietà per servizi abitativi pubblici, mantenimento dell'abitazione in locazione per famiglie fragili, contributi per contrastare occupazione abusiva di alloggi). Nella misura *Occupabilità del gruppi vulnerabili* (52 provvedimenti) del Target 8, a conferma della necessità di sviluppare un approccio integrato delle misure di inclusione attiva che possono contribuire alla fuoriuscita dalla povertà e dal disagio economico, le Regioni hanno attivato iniziative volte al rafforzamento del legame tra assistenza sociale e misure di politiche attive, attraverso l'acquisizione o il potenziamento delle competenze trasversali o tecnico professionali, la formazione per favorire la creazione d'impresa e i tirocini extracurricolari di orientamento formazione e inserimento.

Si conferma come legame importante la stretta relazione tra povertà, possibilità di accesso al mondo del lavoro e istruzione. Da qui la priorità assegnata dalle Regioni ai Target 6 *Abbandono scolastico* e Target 7 *Istruzione universitaria* (rispettivamente con 91 e 71 provvedimenti). Le Regioni, infatti, impegnate nel ridurre il fallimento formativo precoce e la dispersione scolastica, hanno attivato numerose iniziative territoriali. Nella misura *Interventi formativi rivolti ai giovani a rischio di esclusione scolastica e socio-lavorativa* (47 provvedimenti) del Target 6 emergono diverse azioni relative: all'ampliamento dell'offerta formativa di IeFP per migliorare le opportunità di inserimento lavorativo; all'attivazione di contratti di apprendistato, orientamento, presa in carico, formazione e accompagnamento al lavoro; alla riduzione del fallimento formativo precoce, attraverso progetti rivolti a scuole con orientamento e formazione, oltre che informazione, consulenza psicologica, progetti di alternanza scuola lavoro; all'innalzamento del livello di competenze, rafforzando l'offerta di percorsi di Istruzione Tecnica Superiore, e di alta formazione. Nella misura *Diritto allo studio universitario o terziario equivalente* (47 provvedimenti) del Target 7, le Regioni hanno evidenziato interventi afferenti l'assegnazione di borse di studio e servizi connessi per garantire l'accesso alla formazione universitaria, il rafforzamento dell'alta formazione in connessione con strategia di specializzazione intelligente e

l'internazionalizzazione; hanno altresì segnalato progetti di cooperazione internazionale sia in ambito di promozione della cittadinanza attiva, sia sotto forma di accordi con università estere e adesione a progetti internazionali.

Per quanto riguarda la CSR 1 *Politiche di bilancio e fiscali* (75 provvedimenti), i cui temi sono di competenza nazionale, le Regioni hanno comunque implementato azioni di impatto sulla riduzione del rapporto debito pubblico/PIL impegnandosi con attività a supporto della revisione e riduzione della spesa regionale. Nella misura *Revisione della spesa (spending review)* (27 provvedimenti) sono stati indicati provvedimenti volti a ridurre costi e oneri di strutture e organismi anche attraverso piani e programmi di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie, a ridurre i costi della politica (indennità consiglieri e assessori), disposizioni che fissano limiti di spesa di alcune voci senza che ciò possa compromettere il buon andamento dei servizi (convegni, incarichi, rappresentanza). Importante anche il tema del *miglioramento e semplificazione degli adempimenti tributari* (26 provvedimenti), in cui sono previste iniziative per la semplificazione delle procedure di pagamento attraverso il potenziamento delle interconnessioni e dell'interoperabilità dei dati tra pubbliche amministrazioni e prestatori di servizi di pagamento (Aci, iniziative di vantaggio fiscale per coloro che ne faranno uso – domiciliazione bancaria del bollo auto), potenziamento dei servizi a favore dei cittadini soprattutto in ambito sanitario (fascicolo sanitario elettronico) e riduzione del *digital divide* soprattutto nelle aree sottoutilizzate.

A seguire la CSR 2 *Riforma P.A., Lotta contro la corruzione, Riforma giustizia civile* (141 provvedimenti), nella quale le Regioni hanno segnalato l'attivazione di processi di semplificazione normativa-amministrativa e di digitalizzazione, come preconditione necessaria per una modernizzazione/efficientamento della PA, in una logica di complementarietà con i processi di riforma avviati sul piano nazionale. Nella misura *efficienza della PA* (81 provvedimenti) sono state segnalate iniziative dirette alla ridefinizione dell'assetto istituzionale, al completamento del percorso di riordino delle Province ("Riforma Delrio") attraverso ricollocazione di funzioni e ruoli dei dipendenti provinciali, all'incentivazione alla fusione e unione di Comuni e gestione in forma associata di servizi e funzioni comunali, nonché alla riorganizzazione dell'amministrazione regionale nei diversi settori: istruzione (riforma del sistema delle agenzie regionali per il diritto allo studio), sanità (semplificazione delle modalità di *governance* di aziende ed enti del Servizio sanitario regionale, razionalizzazione reti cliniche regionali), edilizia residenziale pubblica (patrimonio destinato a servizi abitativi pubblici istituzione banca dati regionali degli occupanti), ambiente (revisione disciplina aree protette con accorpamento enti gestori), settore energetico (riorganizzazione e riunificazione competenze e concentrazione in agenzia unica), protezione del territorio (uffici territoriali di protezione civile, formazione per operatori polizia locale per elevare sicurezza). Per quanto riguarda la sottomisura riconducibile agli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDG) "assicurare pari opportunità e ridurre disuguaglianze nei risultati, promuovendo legislazioni e politiche di sviluppo sostenibile" sono stati segnalati interventi regionali che hanno introdotto meccanismi per la promozione della parità di genere e delle pari opportunità, per contrastare la violenza di genere con appositi Piani e istituzione di osservatori regionali. Significativa anche la risposta alla misura *contrasto alla corruzione* (26 provvedimenti), nella quale sono stati segnalati interventi in ambito legalità secondo cui le Regioni si sono dotate di piani triennali per la prevenzione della corruzione o costituzione di agenzie regionali anticorruzione; inoltre per

ottemperare agli obblighi sulla trasparenza sono stati definiti o aggiornati programmi triennali per la trasparenza e l'integrità.

Con riferimento alla CSR 3 *Settore bancario, Accesso al credito e microcredito* (104 provvedimenti) le Regioni hanno segnalato interventi strutturati per favorire l'accesso al credito delle PMI, con l'obiettivo di ridurre il *gap* di credito bancario e di favorire una più ampia diffusione di strumenti di finanziamento alternativi. La misura *erogazione contributi non bancari per PMI* (64 provvedimenti) comprende azioni regionali che agiscono in favore del miglioramento del contesto produttivo. Nello specifico le Regioni sono intervenute adottando modelli di specializzazione intelligente (*smart specialization strategy* attraverso l'utilizzo dei fondi strutturali) basati sulla ricerca e l'innovazione, per aumentare la competitività del territorio. Sono stati inoltre, finanziati veri e propri pacchetti di sviluppo industriale e pacchetti integrati di agevolazioni per favorire le iniziative imprenditoriali finalizzate alla produzione di beni e servizi, con investimenti in ricerca industriale e sviluppo sperimentale, in innovazione tecnologica, in formazione continua, per l'acquisizione di servizi reali ed investimenti produttivi. Hanno adottato politiche mirate all'attrazione di investimenti industriali e alla reindustrializzazione attraverso il ripristino di strutture produttive danneggiate ricadenti nelle zone colpite dagli eventi calamitosi. Al fine di alimentare condizioni di sviluppo, valorizzazione economica e sociale e rivitalizzazione dei territori e dei centri urbani, oltre alla costituzione di fondi per favorire l'accesso al credito e la nascita di nuove iniziative imprenditoriali e di auto impiego per giovani, donne o over 50 anni, sono stati attivati interventi di creazione di imprese diffuse, laboratori di fabbricazione digitale (FabLab), nonché azioni di sostegno a favore dei soggetti gestori dei Parchi scientifici e tecnologici regionali. Inoltre, in considerazione della presenza di imprese di piccola dimensione, è stata promossa la progettazione e la realizzazione di esperienze di *coworking*. Sono stati anche attivati strumenti finanziari volti al sostegno della valorizzazione e creazione di nuove imprese della filiera turistico culturale e naturalistica, nonché erogazione di finanziamenti per gli investimenti materiali e immateriali rivolti a giovani agricoltori. Nella misura *accesso al credito per le PMI* (40 provvedimenti) si ritrovano segnalate azioni finalizzate ad implementare il sistema delle garanzie pubbliche attraverso la costituzione di strumenti finanziari quali fondi di garanzia regionali (sia in forma diretta che in forma di controgaranzia). In altri casi sono stati costituiti fondi di microcredito e microfinanza per rispondere al fabbisogno finanziario delle micro imprese e delle piccole iniziative imprenditoriali e professionali; particolare attenzione alle imprese agroalimentari, con la costituzione di Fondi di rotazione regionali per l'erogazione di finanziamenti agevolati in alternativa alle sovvenzioni in conto capitale; inoltre sono stati stipulati accordi tra Regioni e ABI per agevolare l'accesso al credito dei chi già in possesso di un provvedimento di concessione di un contributo a valere sulle misure di investimento del PSR. Infine alcune Regioni hanno provveduto all'unificazione dei fondi di rotazione regionali, creando un fondo di fondi per le politiche per l'accesso al credito, nell'ottica di attuare la semplificazione delle norme, l'unitarietà della gestione delle risorse nonché la trasparenza.

Rispetto alla CSR 5 *Legge sulla Concorrenza, Appalti e concessioni, Semplificazione* (130 provvedimenti) le Regioni pur non avendo una competenza diretta in materia di promozione della concorrenza, hanno realizzato interventi in materia di attività produttive e commercio, professioni, e semplificazione amministrativa e strategia digitale riconducibili alle

competenze regionali. Le azioni delle Regioni sono riferite alla misura *interoperabilità e trasparenza dati* (34 provvedimenti) e in particolare alla digitalizzazione dei rapporti tra imprese e SUAP, sia in ambito di gestione dei rifiuti, sia in ambito sanitario, all'accesso ai dati pubblici attraverso portali *open data*, e alla creazione di piattaforme digitali per spazio virtuale di dialogo per esempio tra giovani, istituzioni e organizzazioni sociali. Altra misura significativa è quella relativa all'*apertura del mercato e concorrenza nei settori ritenuti maggiormente protetti* (33 provvedimenti): con interventi che si riferiscono al settore delle professioni regolamentate, attraverso azioni di semplificazione normativa e procedurale a livello regionale su artigianato e turismo, al settore della sanità, con azioni di razionalizzazione della spesa con centrali di acquisto, al settore dei trasporti nel quale sono state attivate procedure di gare per l'affidamento e la gestione di servizi di trasporto pubblico locale, e nel settore del commercio al dettaglio, con numerosi interventi in attuazione dell'intesa in Conferenza Stato Regioni del 2012 che regola il commercio al dettaglio su area pubblica, emanazione di bandi per assegnazione concessioni condividendo procedure e modalità uniformi tra Regioni.

Per quanto riguarda il Target 2 *Ricerca e sviluppo* (134 provvedimenti) sono stati messi in campo interventi che incidono sulle debolezze strutturali che caratterizzano il sistema della ricerca e dell'innovazione in Italia. In particolare, nella misura *Innovazione delle imprese* (45 provvedimenti), le Regioni, per consentire il riposizionamento competitivo di alcuni settori (moda, *design, made in Italy*, aerospazio) hanno attivato strumenti di sostegno a progetti di R&S ed erogato contributi ed agevolazioni per progetti di ricerca industriale e sperimentale. Inoltre sono state incentivate sperimentazioni di soluzioni innovative nei processi anche per riconfigurare in chiave sostenibile le infrastrutture e i processi industriali. Infine per accelerare i processi di trasferimento della conoscenza sono stati erogati finanziamenti per acquisire servizi innovativi, di consulenza e assistenza alle imprese. Nella misura *Specializzazioni innovative* (35 provvedimenti), oltre alla creazione di *start up* innovative attraverso le diverse modalità di sostegno, le Regioni hanno fornito sostegno alla costruzione di aggregazioni spontanee di centri di eccellenza (tra imprese, università, centri di ricerca). Attenzione particolare è stata data allo sviluppo di reti di cooperazione transnazionali nel settore sanitario per implementare modelli di cura basati su *know how* europeo multidisciplinare in grado di rispondere ai bisogni di particolari target.

Per quanto riguarda i tre Target ambientali (Target 3 *Riduzione delle emissioni da gas serra* con 79 provvedimenti, Target 4 *Fonti rinnovabili* con 109 provvedimenti e Target 5 *Efficienza energetica* con 255 provvedimenti) si è ritenuto opportuno procedere ad una lettura incrociata tra loro seguendo il criterio generale della sostenibilità. Le Regioni si sono attivate da tempo per ridurre i propri consumi energetici, le emissioni climalteranti e la dipendenza dalle fonti tradizionali di energia attraverso la promozione del risparmio e dell'efficienza energetica ed il sostegno al più ampio ricorso alle fonti rinnovabili. Si è dato spazio anche alle attività regionali importanti per la transizione verso un'economia circolare, attraverso azioni volte alla riduzione degli sprechi, definizione di modelli di consumo attenti, nonché attraverso la gestione sostenibile delle risorse naturali, materiali ed energetiche. In particolare nella misura *aumento della mobilità sostenibile nelle aree urbane* del Target 3 (73 provvedimenti) le Regioni hanno segnalato provvedimenti atti a contribuire alla riduzione delle emissioni attraverso: la definizione di piani regionali dei trasporti,

l'elaborazione di piani urbani di mobilità sostenibile e programmi di sviluppo urbano sostenibile, la sostituzione di flotte di mezzi TPL con mezzi a metano, ibridi elettrici, filobus, la definizione di progetti di fattibilità tecnica ed economiche per il prolungamento delle linee metropolitane, la realizzazione di parcheggi di interscambio bici/treno/autobus, il potenziamento della mobilità ciclistica, del *bike sharing* con la realizzazione di reti ciclabili, il finanziamento di sistemi di trasporto intelligente (bigliettazione elettronica, sistemi di localizzazione, monitoraggio servizi, videosorveglianza, rilevamento passeggeri), la promozione di progetti nell'ambito del PNIRE con il MIT per la costituzione di reti infrastrutturali per la ricarica elettrica, nonché interventi in materia di agevolazioni prevedendo l'esenzione dal pagamento del bollo per i veicoli ibridi. La misura *riduzione di consumi di energia negli edifici pubblici e privati residenziali e non* (28 provvedimenti) del Target 4 comprende interventi regionali specifici su edifici pubblici scolastici e sanitari attraverso l'installazione di sistemi di produzione di energia da fonti rinnovabili o sistemi intelligenti di controllo, regolazione e gestione dei consumi; nonché interventi sul patrimonio abitativo pubblico tramite l'attivazione di strumenti di autofinanziamento e accesso al conto termico. Inoltre sono stati istituiti a livello regionale i catasti energetici e i registri per gli attestati di prestazione energetica (APE). Nella misura *Riduzione di consumi di energia nelle imprese* (20 provvedimenti) gli interventi riguardano prevalentemente le imprese agricole, sia per facilitare il ricorso all'utilizzo di fonti rinnovabili, sia per incrementare la produzione di energia al fine di creare una diversificazione del reddito. Sono stati segnalati anche interventi relativi alla partecipazione al bando del MISE finalizzato alla realizzazione di diagnosi energetiche e all'adozione di sistemi di gestione. Nella misura *Riduzione di consumi di energia negli edifici pubblici e privati residenziali e non* (65 provvedimenti) del Target 5, le Regioni hanno riportato interventi in materia di efficienza energetica relativi alla concessione di mutui o contributi per la manutenzione straordinaria della prima casa, per la messa a norma degli edifici, e per il recupero o riuso del patrimonio immobiliare privato, in termini di efficienza energetica. La misura *infrastrutture verdi* (64 provvedimenti) comprende le azioni di prevenzione e mitigazione dei rischi: contrasto al rischio idrogeologico, sono stati evidenziati interventi relativi alla riqualificazione dei fiumi, realizzazione di opere di difesa da eventi franosi, predisposizione e approvazione dei piani di gestione di rischio alluvioni, dei piani di tutela e gestione distretti idrografici, dei piani di gestione e tutela coste, nonché definizione e sperimentazione di sistemi innovativi previsionali. Per quanto riguarda la mitigazione del rischio di desertificazione, le Regioni hanno agito attraverso l'assegnazione di premi ad agricoltori che hanno adottato tecniche di tutela del territorio, ma anche sperimentando in alcune zone sistemi informativi per il monitoraggio della siccità. Relativamente alla prevenzione e mitigazione del rischio incendi e del rischio sismico, sono state attivate azioni di messa in sicurezza e miglioramento sismico degli edifici pubblici, predisposti studi e analisi di censimento dei territori, e potenziamento della rete regionale di comunicazione emergenze. Rispetto alle azioni di protezione degli ecosistemi e lotta ai cambiamenti climatici, sono stati erogati dalle Regioni finanziamenti per attività agricole con tecniche di produzione integrata a tutela della biodiversità.

IV. Economia circolare

Il Pacchetto “Economia circolare” della Commissione europea

*Jose Jorge Diaz Del Castillo*⁵¹

L'economia circolare riguarda tutti, dal settore pubblico a quello privato, i cittadini, le imprese. I dati rappresentano bene questa premessa. In termini di risparmio, si stima che l'attuazione di tutte le misure previste, anche quelle legislative, possa portare ad un risparmio fino a 600 miliardi di euro e che potranno essere creati 600.000 nuovi posti di lavoro. Per quanto riguarda la produzione dell'industria manifatturiera, i costi della manodopera e dell'energia ammontano a oltre il 50% del prodotto ed il passaggio ad un'economia circolare porterà ad un risparmio stimato sui costi di produzione del 40% per quanto riguarda i materiali, del 20% per il lavoro e del 15% per l'energia. Inoltre, ogni giorno ci sono 200.000 nuove nascite sul pianeta. Tutti hanno un dovere di cura verso queste nuove generazioni o, quanto meno, il dovere di lasciare alle nuove generazioni un pianeta che continui ad essere vivibile. Si consideri che il 20% della popolazione mondiale consuma l'80% delle risorse disponibili e che questo stesso 20% della popolazione genera il 75% del totale dei gas serra. Manca equilibrio. Per mantenere l'attuale standard di qualità della vita, devono essere estratte 15 tonnellate di risorse pro capite ogni anno, di queste 15 tonnellate di risorse, ben 5 tonnellate all'anno diventano rifiuti e, di queste, circa la metà è conferita in discarica. In media, il cibo sprecato ogni anno per persona è pari a 200 kg. Inoltre, ad oggi, ancora 13 Stati dell'Ue continuano a mandare in discarica più del 50% dei rifiuti solidi urbani.

Quando si parla di economia circolare si parla anche di tecnologia, e, per ottenere i benefici previsti, è necessario svilupparla ulteriormente. Anche il riciclaggio di alcune materie prime critiche è ancora molto basso. Si pensi ad esempio alle 17 terre rare che sono presenti in materiali elettronici, come telefoni cellulari o spazzolini elettrici, che vengono riciclati in quantità minime nonostante la prevista carenza di materie prime.

Vi è dunque la necessità di transitare da un'economia lineare ad un'economia circolare. Il concetto non è nuovo. Negli anni '60, l'economista britannico Kenneth E. Boulding parlava di “economia degli astronauti”, perché gli astronauti ben si rendono conto di quanto sia importante risparmiare le risorse disponibili. L'umanità, al contrario, si è abituata a praticare la cd. “economia del cow-boy”, *use and abuse*. Per dare un'idea di quante risorse si consumino oltre la loro disponibilità, ogni anno viene individuato il giorno di superamento della soglia di sostenibilità per il pianeta (“overshoot day”⁵², giorno in cui l'umanità supera il consumo di risorse disponibili). Nel 2016 tale superamento si è verificato l'8 di agosto, nel 2017 è avvenuto il 2 di agosto. Ciò significa che da quel giorno in poi, per

⁵¹ *Legal Officer*, Unità B-3 “Gestione dei rifiuti e materie secondarie”, DG ENV, Commissione europea. L'articolo, aggiornato al 29 agosto 2017, trae spunto dal Seminario “Economia circolare: la legislazione dell'Unione europea sui rifiuti nel nuovo pacchetto” svoltosi nell'ambito del Programma di “Formazione in materia europea - 2016” organizzato a Roma dal CINSEDO – Centro Interregionale Studi e Documentazione, nel periodo aprile - dicembre 2016, destinato a funzionari e dirigenti delle Regioni e delle Province autonome. Le opinioni espresse sono quelle personali dell'autore e non costituiscono una presa di posizione ufficiale dell'amministrazione di appartenenza, né sono per essa vincolanti.

⁵² <http://www.overshootday.org/>

quell'anno, la vita sul pianeta non è più sostenibile e si attinge alla cd. “carta di credito ecologica”.

Il pacchetto adottato dalla Commissione europea nel dicembre 2015 consiste in un piano d'azione e quattro proposte legislative in materia di rifiuti⁵³. Il piano d'azione si occupa di tutte le fasi del ciclo dell'economia circolare, dalla produzione, all'utilizzo, al consumo fino alla gestione dei rifiuti. La Commissione europea ha stabilito una serie di obiettivi che richiederanno l'adozione di misure da parte degli Stati membri, con l'obiettivo di creare sinergie tra la programmazione che riguarda l'ambiente e quella che riguarda l'industria, oltre alle altre politiche di cui si sta occupando l'Unione europea, dal cambiamento climatico all'Unione dell'energia⁵⁴. Del pacchetto fanno parte proposte e azioni concrete particolarmente ambiziose che, secondo la Commissione europea, contengono un elevato valore aggiunto e comporteranno la riduzione tra il 2 e il 4% dei gas serra ed un aumento del PIL dell'UE di 3,9%.

Il Piano d'azione

Il Piano d'azione si articola nei seguenti capitoli: produzione, consumo, gestione dei rifiuti, mercato delle materie prime secondarie e riutilizzo dell'acqua, azioni settoriali che interessano la plastica, i rifiuti alimentari, materiali da costruzione, bio-prodotti e materie prime critiche. Innovazione e investimenti sono al centro del sistema. Alcuni esempi. La Commissione sta lavorando alla direttiva sull'eco-design, con la finalità di promuovere la progettazione di prodotti elettronici che siano più durevoli e che garantiscano maggiore sostenibilità, che siano riparabili e riciclabili. E' stato scientificamente provato che i produttori di elettrodomestici o prodotti elettronici pianificano il momento in cui questi apparecchi diventano obsoleti (cd. “obsolescenza programmata”). L'Unione europea ha deciso di contrastare questa tendenza stabilendo l'obbligo di verifica da parte di terzi. Va ricordata anche l'importanza degli appalti pubblici verdi, che dovrebbero portare a una riduzione del 20% della produzione di rifiuti. Inoltre, insieme all'industria, la Commissione sta sviluppando anche una serie di criteri relativi al riutilizzo e riciclo delle materie e altre norme sulla tracciabilità e sugli ingredienti chimici. Innovazione e investimenti sono il volano che muove la ruota dell'economia circolare. Gli studi mostrano il risparmio, l'impatto positivo sul PIL e i nuovi posti di lavoro che conseguiranno al passaggio all'economia

⁵³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare – COM (2015) 614 del 2 dicembre 2015; proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti - COM (2015) 595 del 2 dicembre 2015; proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio - COM (2015) 596 del 2 dicembre 2015; proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti – COM (2015) 594 del 2 dicembre 2015; proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche – COM (2015) 593 del 2 dicembre 2015. In allegato al Piano d'Azione, le misure che la Commissione presenterà in attuazione del piano stesso ed il calendario. La prima Relazione sull'attuazione del piano d'azione, con l'elenco delle iniziative già adottate, è stata presentata dalla Commissione europea il 26 gennaio 2017 – COM (2017) 33.

⁵⁴ Vd. in particolare, la Comunicazione della Commissione europea Pacchetto “Unione dell'Energia” - COM (2015) 80 def. del 25/2/2015 e, sul sito internet della Commissione, il [Pacchetto Clima Energia al 2020](#).

circolare. Inoltre, 650 milioni di euro sono a disposizione per i progetti che riguardano l'economia circolare nell'ambito di *Horizon 2020*. Nel maggio 2016, la Commissione ha lavorato ad una serie di accordi sull'innovazione per rimuovere gli ostacoli che sono ancora presenti nella normativa e per facilitare la trasformazione di un progetto teorico in una soluzione efficace da immettere sul mercato. I fondi della politica di coesione aiuteranno le regioni a finanziare nuovi progetti di trattamento e raccolta differenziata dei rifiuti e di riciclaggio dei prodotti. E' stata messa a punto la Banca di investimenti ambientali – EIB - ed un fondo europeo per investimenti strategici – EFSI che ha l'obiettivo di mobilitare 300 miliardi di euro nell'arco di tre anni. Il fondo funziona in base alla teoria keynesiana in base alla quale le pubbliche amministrazioni mettono a disposizione fondi pubblici per mobilitare investimenti privati, con l'effetto atteso di riattivare l'economia ed uscire dalla stagnazione. Come si potranno monitorare i progressi? Alcuni criteri sono già operativi, ad esempio lo *scoreboard* per l'efficienza energetica e per le materie prime. Inoltre, il lancio di un quadro di monitoraggio per l'Economia circolare è previsto per la fine del 2017, sarà coordinato dalla DG ENV e dalla DG GROW e coinvolgerà la DG ESTAT che, sulla base dei dati statistici disponibili e di alcuni dati ulteriori in possesso degli Stati membri, consentirà alla Commissione europea di misurare concretamente i progressi a livello dell'Unione e degli Stati. Il quadro per il monitoraggio è sviluppato in collaborazione con l'Agenzia europea per l'Ambiente, consultando gli Stati membri.

La gestione dei rifiuti

I rifiuti sono un problema. A causa del modo in cui si progettano e si consumano i prodotti, la nostra società ne produce troppi. Quali sono le possibilità di smaltimento? Un esempio: nelle Fiandre si ricicla il 70%, si conferisce in discarica l'1% ed il resto dei rifiuti viene incenerito. Finché non si cambia il modo in cui si progettano e si consumano i prodotti, si è costretti a bruciare i rifiuti o comunque a sottoporli a dei trattamenti termici. Il quadro della situazione mostra che 13 Stati membri conferiscono in discarica più del 50% dei rifiuti solidi urbani. Una serie di Paesi sono diventati Stati membri da poco, dunque è comprensibile che la transizione per loro richieda molto tempo. Ma se guardiamo a paesi come la Grecia si vede chiaramente che il cambiamento si sta verificando molto lentamente. Quando si analizzano i dati da un punto di vista statistico bisogna fare attenzione e tenere in considerazione che gli Stati più virtuosi bilanciano le pratiche di quelli non virtuosi.

L'Unione europea sta modificando la legislazione sui rifiuti. Per quale motivo? Nonostante siano stati già fissati gli obiettivi per il riciclaggio - la soglia del 50% entro il 2020 per i rifiuti solidi urbani e del 70% dei rifiuti da costruzione e demolizione - l'Ue ritiene che questo non sia abbastanza. Il concetto di gerarchia dei rifiuti è il cuore della nuova visione dell'economia circolare: prevenzione, preparazione per il riutilizzo, riciclaggio, recupero dell'energia e, per ultima, l'opzione peggiore, il conferimento in discarica. E' necessario inviare un messaggio chiaro e corretto agli investitori. L'intero sistema richiede tempi lunghi e pertanto è necessario prevedere un percorso a lungo termine che consenta a tutti gli investitori di entrarvi in modo consono. Inoltre, occorre essere ambiziosi ma anche realistici allo stesso tempo. Almeno 7 Stati membri non riusciranno ad ottemperare all'obiettivo di riciclaggio del 60% entro il 2025 e del 65% entro il 2030. Dunque, sarà necessario accordare delle

proroghe a questi Paesi perché possano adeguarsi. Ci sarà bisogno di rivedere una serie di parametri. Al momento esistono quattro modalità diverse per calcolare le percentuali di riciclaggio⁵⁵, e questo genera confusione, perché gli Stati membri usano metodi diversi e si finisce per comparare dati diversi. Per essere in grado di calcolare esattamente ed in modo uniforme i tassi di riciclaggio, la proposta della Commissione⁵⁶ prevede che *il peso dei rifiuti in uscita dopo qualsiasi operazione di cernita può essere comunicato come il peso dei rifiuti urbani riciclati a condizione che:*

- (a) tali rifiuti in uscita siano destinati a un processo finale di riciclaggio;*
- (b) il peso dei materiali o delle sostanze che non sono sottoposti a un processo finale di riciclaggio e che sono smaltiti o sottoposti a recupero di energia rimanga inferiore al 10% del peso totale dei rifiuti riciclati che viene comunicato.*

Inoltre, è necessario introdurre un'unica definizione di rifiuto solido urbano. Bisogna rivedere le normative sugli imballaggi e coinvolgere una serie di istituzioni che dovranno occuparsi delle pratiche di preparazione dei materiali per il riciclaggio. Passando al tema discariche: per la prima volta è stato stabilito un obiettivo per il conferimento in discarica al 2030. La soglia è stata fissata al 10% con una fase intermedia al 2025. Anche in questo caso ci sono Paesi per i quali sarà necessario prevedere delle proroghe. Per quanto riguarda gli imballaggi, si tratta di un altro capitolo della legislazione che sarà rivisto. Al momento vi sono target separati per il recupero e per il riciclaggio, questa separazione sarà eliminata e ci saranno solo una serie di obiettivi per il riciclaggio: un minimo di 65% al 2025 e del 70% al 2030. Questi sono gli obiettivi generali. Guardando invece ai differenti settori, per titoli di materiali, il target è differenziato: 75% per il legno, 85% per i metalli ferrosi e vetro, alluminio (questo è un nuovo target), 85% anche per carta e cartone e 55% per la plastica. Passando ai dati, i vantaggi che derivano dalla corretta attuazione delle misure appena descritte, sono stimati in un risparmio di 30 miliardi di euro tra il 2015 e il 2035; sono previsti inoltre 170.000 nuovi posti di lavoro e una riduzione delle emissioni dei gas serra pari a 600 milioni di tonnellate.

Tutte le proposte sono discusse dal Parlamento europeo e dagli Stati membri in Consiglio. Si può ben immaginare come le richieste siano le più diverse. Il documento era già ambizioso in partenza e, probabilmente, lo sarà ancora di più anche per quanto riguarda gli obiettivi. Per quanto riguarda l'iter legislativo, nel mese di marzo si è conclusa la prima lettura del Parlamento europeo, mentre la discussione in Consiglio è in corso. L'approvazione finale delle direttive è attesa entro la fine del 2017.

Waste2Energy. "Extracting more energy from less waste"

L'economia circolare, si è detto, comprende produzione, consumo, gestione dei rifiuti e riciclo. Ma dev'essere aggiunto a tutto ciò il capitolo *Waste2Energy* che porta al tema degli inceneritori. Bisogna tener presente che dopo ogni operazione di separazione e riciclo, una

⁵⁵ Direttiva 2008/98/CE, articolo 11 par. 3. Per i metodi di calcolo attualmente applicabili, si veda la [Decisione](#) della Commissione europea 2011/753/UE.

⁵⁶ Si veda il nuovo articolo 11 *bis* della proposta COM (2015) 595 cit.

parte di rifiuti viene comunque destinata all'incenerimento e un'altra parte a processi di produzione di energia. Questo è il motivo per cui la Commissione si è impegnata nella stesura del documento *Waste2Energy*⁵⁷, per descrivere la situazione attuale e smitizzare una serie di argomentazioni che sono state collegate alla questione dell'incenerimento. I processi di incenerimento possono produrre grandi quantità di energia. Gli inceneritori efficienti dal punto di vista energetico, dotati di tecnologia avanzata, possono estrarre fino al 90% dell'energia contenuta nei rifiuti non riciclabili e dal 20% dei residui che restano dalla combustione ("bottom ash") si possono estrarre metalli e minerali. Questi materiali possono essere a loro volta inseriti in un circuito di economia circolare nei quali vengono riutilizzati, ad esempio in edilizia. Con l'incenerimento è possibile ottenere elettricità, riscaldamento, minerali, metalli e CO₂. Quest'ultima può essere utilizzata nelle serre, come avviene ad esempio in Olanda. Tutto ciò è perfettamente in linea con il pacchetto energia del 2015⁵⁸, che ha come principale obiettivo la fornitura a tutti i cittadini di energia sostenibile, sicura e a prezzi ragionevoli. Il capitolo sull'approvvigionamento energetico è strategico per l'Ue, se solo si considera che per acquistare energia al di fuori dell'UE si spende oltre 1 miliardo di euro al giorno. Ci si chiede, a questo proposito, se il trattamento dei rifiuti per estrarre energia risolve il problema dell'approvvigionamento energetico. La risposta è no. Ad oggi, soltanto l'1,5% dell'energia prodotta all'interno dell'Ue proviene dai rifiuti. Gli studi di fattibilità e le analisi economiche per le diverse tecnologie prevedono varie soluzioni, compresa quella di collegare gli inceneritori in una rete di distribuzione elettrica e di energia termica. Tuttavia, dopo aver sfruttato al massimo queste condizioni e recuperato dai rifiuti tutta l'energia possibile, come indicato nello studio della Commissione europea che è alla base della Comunicazione, non si supererà la soglia del 2% in tutta l'Ue. Nella Comunicazione la Commissione non si occupa di "come" fare, ma spiega piuttosto "perché" è importante procedere in quella direzione.

Tornando alla gerarchia dei rifiuti, dobbiamo tener conto che 80 milioni di tonnellate di rifiuti solidi urbani continuano tuttora ad essere conferiti in discarica. Vi sono una serie di tecnologie efficienti per il trattamento, per esempio, delle deiezioni animali o dei rifiuti vegetali, impianti di digestione anaerobica che consentono di estrarre metano e producono un digestato che viene utilizzato come fertilizzante. Tutti questi casi sono portati ad esempio nella Comunicazione, per dimostrare agli investitori cosa si può fare e perché. La struttura della Comunicazione consiste di undici pagine che sottolineano una serie di aspetti cruciali, a partire dalla ricerca di sinergia con le diverse politiche europee, il collegamento con le politiche di lotta al cambiamento climatico, la direttiva sulle energie rinnovabili, sull'efficienza energetica e così via. E' molto importante riuscire a collocare correttamente il capitolo *Waste2Energy* all'interno della gerarchia, cercando di capire quali tipologie di rifiuti si prestano meglio di altre ad essere incenerite. Ed il lavoro prosegue sul tema dei rifiuti combustibili e sulle diverse tecnologie disponibili. Ci sono differenze tra il nord e il

⁵⁷ Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni – Il ruolo della termovalorizzazione nell'economia circolare – COM (2017) 34 def. del 26/1/2017.

⁵⁸ Pacchetto "Unione dell'Energia" – Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni e alla Banca europea per gli investimenti - Una strategia quadro per un'Unione dell'energia resiliente, corredata da una politica lungimirante in materia di cambiamenti climatici - COM (2015) 80 def. del 25/2/2015.

sud dell'Europa. Qui esiste una grande capacità di trasformazione *Waste2Energy*, il che contrasta con il sud dell'Europa dove questa capacità è ridotta oppure manca del tutto. Uno studio⁵⁹ svolto dall'Agenzia europea dell'Ambiente mappa la capacità di incenerimento nell'Unione europea e le spedizioni di rifiuti tra Stati membri a scopo di incenerimento. La mappatura dovrebbe consentire alla Commissione di capire se e come eventuali rifiuti potranno essere trasferiti da un Paese all'altro invece di essere inviati in discarica nel Paese di origine. Peraltro, il principio di prossimità è un principio fondamentale di tutta la legislazione in materia di rifiuti. Esso prevede che i rifiuti siano trattati innanzitutto nel Paese in cui sono prodotti. La domanda che ci si pone è se questo principio possa essere scavalcato. La Commissione ritiene che esso non sia assoluto e che possa essere oggetto di una valutazione caso per caso.

L'attuazione del Piano d'azione: come sta procedendo

Il 26 gennaio 2017, la Commissione europea ha presentato al Parlamento, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni la prima relazione sull'attuazione del Piano d'azione sull'economia circolare⁶⁰. Le quattro proposte di direttiva in materia di rifiuti, presentate contemporaneamente al piano, stanno avanzando nell'iter legislativo e la Commissione, nella relazione, esorta il legislatore europeo a raggiungere un accordo entro la fine dell'anno, nel rispetto delle priorità legislative individuate dalle istituzioni per il 2017. La relazione passa in rassegna i principali risultati conseguiti, sottolineando come lo sforzo per il raggiungimento degli obiettivi richieda l'impegno di tutti e, per questo motivo, oltre alle azioni messe in campo, la Commissione accenna a strategie per l'economia circolare avviate in diversi Paesi e regioni dell'Unione europea.

Cosa ha fatto la Commissione per attuare il Piano d'Azione?

- Proposte legislative sui rifiuti: presentate dalla Commissione nel mese di dicembre 2015, esse comprendono un obiettivo comune per il riciclaggio del 65% di rifiuti urbani entro il 2030, un obiettivo di riciclaggio del 75% entro il 2030 per i rifiuti di imballaggio; l'obbligo di ridurre lo smaltimento in discarica dei rifiuti urbani al 10% entro il 2030.
 - Prossime tappe – approvazione delle proposte legislative da parte del Parlamento e del Consiglio, in linea con la Dichiarazione comune sulle priorità legislative dell'UE per il 2017.
- Piano di lavoro sulla progettazione ecocompatibile 2016-2019, adottato dalla Commissione nel mese di novembre 2016. Il Piano si basa sul nuovo approccio introdotto dalla Commissione Juncker concentrando gli sforzi sui gruppi di prodotti con il più alto potenziale di risparmio energetico e di risorse, nonché rafforzando ulteriormente la base di conoscenza per l'azione normativa e allargando il focus delle future misure oltre all'efficienza energetica, anche ai requisiti dei prodotti che

⁵⁹ <https://forum.eionet.europa.eu/nrc-scp-waste/library/waste-incineration>

⁶⁰ Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sull'attuazione del piano d'azione per l'economia circolare – COM (2017) 33 del 26 gennaio 2017.

attengono all'economia circolare, come durabilità, riparabilità, possibilità di *upgrading*, progettazione per lo smontaggio, informazione e facilità di riutilizzo e riciclaggio.

- Predisposizione di una Piattaforma a sostegno del finanziamento dell'economia circolare (gennaio 2017), che riunisce innovatori ed investitori per individuare soluzioni finanziarie per progetti di economia circolare.
- Azione su perdite e sprechi alimentari, tra cui la piattaforma istituita nel mese di Agosto 2016 per riunire gli *stakeholders* e individuare le *best practices*, l'elaborazione di linee guida sulla donazione di alimenti e di linee guida sull'utilizzo di alimenti destinati al consumo umano per produrre mangimi.
- Proposta legislativa in materia di concimi, presentata dalla Commissione nel mese di marzo 2016, per facilitare la creazione di un mercato unico dei concimi ottenuti da materie prime secondarie, armonizzando le norme dell'Ue sui prodotti derivati da rifiuti organici e sottoprodotti, e stabilire norme per recuperare i nutrienti nelle materie prime secondarie.
 - Prossime tappe - approvazione della proposta da parte del Parlamento europeo e del Consiglio.
- Lancio dei Patti per l'Innovazione, quale approccio pilota per aiutare gli innovatori a superare gli ostacoli normativi e chiarire le disposizioni percepite come ostacoli all'innovazione, ad esempio nei settori dell'acqua, dei rifiuti e dell'energia.
- Proposta legislativa sulla vendita on line dei beni, presentata dalla Commissione nel mese di dicembre 2015, volta a rafforzare le garanzie per i consumatori migliorando la tutela in caso di prodotti difettosi e favorendo la durabilità e la riparabilità dei prodotti.
 - Prossime tappe - approvazione della proposta da parte del Parlamento europeo e del Consiglio.
- Bandi Horizon 2020 nel settore prioritario "Industria 2020 nell'economia circolare", 650 milioni di euro sono investiti in questo settore per il 2016 e il 2017 per il finanziamento di progetti innovativi e dimostrativi a sostegno dell'economia circolare e della competitività.
- Protocollo volontario in materia di gestione dei rifiuti da costruzione e demolizione, con l'obiettivo di migliorare l'individuazione, la separazione alla fonte e la raccolta, oltre alla logistica, trasformazione e gestione della qualità.
- Linee guida in materia di riutilizzo delle acque e per gli appalti pubblici verdi.
- Orientamenti su come integrare l'economia circolare nei documenti sulle migliori tecniche disponibili (BREFs) per vari settori industriali al fine di ridurre la produzione di rifiuti, incentivare il riciclaggio e ridurre l'uso di risorse, aumentare la sostenibilità e la competitività nei settori ai quali si applica la Direttiva sulle emissioni industriali.
- Revisione degli orientamenti sulle pratiche commerciali sleali, per aiutare i consumatori a tutelarsi nei confronti di informazioni false, non chiare, incomprensibili o ambigue, comprese le dichiarazioni relative all'economia circolare.
- Regolamento sulla spedizione dei rifiuti: a partire dalla metà del 2016, un nuovo strumento sui codici dei rifiuti è disponibile per i funzionari doganali e li aiuterà a individuare i rifiuti che attraversano illegalmente le frontiere dell'UE come non –

rifiuti. La nuova misura dovrebbe anche prevenire la dispersione di materie prime al di fuori dell'Ue.

Quali sono le prossime misure che adotterà la Commissione?

Nel 2017, la Commissione sta proseguendo con l'attuazione del piano d'azione sull'Economia circolare, che include la presentazione della strategia sulla plastica, la valutazione delle opzioni per migliorare l'interazione della normativa su sostanze chimiche, prodotti e rifiuti, una proposta legislativa sul riutilizzo dell'acqua e il quadro di monitoraggio sull'economia circolare.

La strategia sulla plastica intende migliorare l'economia, la qualità e la diffusione del riciclaggio e del riutilizzo, occupandosi anche della dispersione nell'ambiente, in particolare negli oceani, e dell'alta dipendenza dai combustibili fossili (da cui dipende oltre il 90% della produzione della plastica).

L'iniziativa sull'interazione tra le legislazioni in materia di sostanze chimiche, prodotti e rifiuti, riguarderà la tracciabilità delle sostanze che destano preoccupazione nei prodotti, la tracciabilità nei materiali riciclati e le difficoltà nell'applicazione dei metodi UE di classificazione dei rifiuti.

La proposta legislativa sul riutilizzo dell'acqua, stabilirà i requisiti minimi di qualità per il riutilizzo delle acque per l'irrigazione e il ravvenamento della falda. L'obiettivo è quello di incoraggiare l'uso efficiente delle risorse, ridurre le pressioni sull'ambiente idrico e aumentare il riciclaggio dei nutrienti contenuti nelle acque reflue, completando l'attuale politica dell'Ue sull'acqua.

Il quadro di monitoraggio valuterà i progressi dell'economia circolare e l'efficacia dell'azione a livello dell'UE e a livello nazionale. Esso si baserà sull'attuale *EU Scoreboards on Resource Efficiency and on Raw Materials*, e includerà altri indicatori significativi dei principali elementi dell'economia circolare. Sarà allineato con il monitoraggio degli obiettivi di sviluppo sostenibile.

Una nuova azione: la Piattaforma a sostegno del finanziamento dell'economia circolare. Come funziona?

La Piattaforma riunisce i rappresentanti della Commissione, della Banca europea per gli investimenti (BEI), i partecipanti ai mercati finanziari e le imprese, con l'idea di includere i ministri degli Stati Membri, ONG e altri *stakeholders*-chiave dell'economia circolare. Essa avrà una struttura a tre pilastri:

I pilastro – Coordinamento e sensibilizzazione: questo pilastro consentirà di individuare le opportunità, sensibilizzare e condividere le migliori pratiche tra i potenziali promotori di progetti e altri soggetti interessati. Inoltre, analizzerà le caratteristiche dei progetti di economia circolare e le esigenze specifiche di finanziamento, consigliando rispetto alla finanziabilità, e coordinerà le attività riguardanti il finanziamento dell'economia circolare. Diffonderà informazioni sul finanziamento e gli investimenti nell'economia circolare.

II pilastro – Consulenza: come primo passo, si ricorrerà alle competenze dei servizi di consulenza interni alla BEI - *Innovation Finance Advisory, European Investment Advisory Hub (EIAH) and EIB in-house experts* - oltre ai servizi di consulenza esterni. L'obiettivo sarà

quello di supportare lo sviluppo dei progetti e migliorare le loro possibilità di ottenere un finanziamento. I consulenti forniranno expertise finanziaria e tecnica a potenziali promotori di progetti di economia circolare e, in modo proattivo, renderanno consapevoli i potenziali promotori delle opportunità di finanziamento.

III pilastro – Finanziamento: gli attuali strumenti finanziari della Commissione e della BEI – come il Fondo europeo per gli investimenti strategici (EFSI) e InnovFin *EU Finance for Innovators* nell’ambito di Horizon 2020 – possono essere utilizzati per finanziare progetti di economia circolare quando questi rispondono ai criteri di eleggibilità. Inoltre, questo pilastro valuterà se sarà necessario un apposito strumento di finanziamento.

Come primo passo per rendere operativa la piattaforma, la Commissione europea lancerà una *call* per manifestazione di interesse per componenti di un gruppo di esperti in riferimento alle attività del I pilastro.

Le Regioni italiane ed il pacchetto “Economia circolare”: sei casi pratici e le prospettive di “Better regulation”

*Cecilia Odone*⁶¹

Il passaggio da un'economia lineare ad un'circolare richiede il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati. La responsabilità nel raggiungimento degli obiettivi ha in primo luogo una dimensione verticale, perché interessa tanto le istituzioni europee quanto quelle degli Stati membri e delle loro autorità locali e regionali. Allo stesso tempo essa presenta anche una dimensione orizzontale, dato che saranno anche le imprese e i cittadini a realizzare concretamente questo processo. Il ruolo delle autorità locali e regionali diventa dunque strategico, da un lato per la loro prossimità ai cittadini e, dall'altro, per la possibilità che esse hanno di contribuire a rappresentare l'impatto territoriale delle nuove regole, trovandosi in una posizione “privilegiata” per contribuire concretamente alla elaborazione di politiche e regole più efficaci in relazione ai nuovi obiettivi e, dunque, all'impegno comune per una “Better regulation”⁶².

In Italia, tra le prime reazioni alle proposte legislative in materia di rifiuti vi sono state quelle delle Regioni, a seguito della presentazione del pacchetto “Economia circolare” della Commissione europea del 2 dicembre 2015. Il caso è significativo. Ben sei Regioni hanno esaminato lo stesso pacchetto di proposte e formulato le loro osservazioni ai sensi della legge 234 del 2012⁶³. Come previsto dalla legge, le osservazioni delle Regioni sono inviate al Governo ai fini della formazione della posizione italiana da sostenere nei negoziati europei. Allo stesso tempo, quelle stesse osservazioni sono inviate dalle Regioni anche al Parlamento, che le prende in considerazione non solo nell'adottare gli atti di indirizzo parlamentare al Governo, ma anche ai fini del controllo della sussidiarietà e del dialogo politico con la Commissione europea⁶⁴. Il sistema regionale, dunque, ha la possibilità di intervenire

⁶¹ Consulente ed esperta della partecipazione delle Regioni italiane alla formazione e attuazione del diritto dell'Unione europea, direttore del Programma di “Formazione in materia europea”. L'articolo, aggiornato al 5 ottobre 2017, trae spunto dal Seminario “Economia circolare: la legislazione dell'Unione europea sui rifiuti nel nuovo pacchetto” svoltosi nell'ambito del Programma di “Formazione in materia europea - 2016” organizzato a Roma dal CINSEDO – Centro INterregionale Studi E DOcumentazione, nel periodo aprile - dicembre 2016, destinato a funzionari e dirigenti delle Regioni e delle Province autonome. Le opinioni espresse sono quelle personali dell'autrice e non costituiscono una presa di posizione ufficiale di alcuna organizzazione.

⁶² Vd. l'Agenda “Legiferare meglio per ottenere risultati migliori”, dove la Commissione europea invita le altre Istituzioni e gli Stati membri a condividere l'impegno per legiferare meglio - COM (2015) 115 del 19 maggio 2015.

⁶³ La disciplina della partecipazione delle Regioni alla fase ascendente si trova agli articoli 24 e 25 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* – GU n. 3 del 4 gennaio 2013. Oltre all'invio di osservazioni, vi si prevede anche la possibilità di chiedere al Governo un'Intesa in Conferenza Stato-Regioni (ai sensi dell'articolo 3, d. lgs. 28 agosto 1997, n. 281) sulle proposte normative dell'Ue che riguardino materie di competenza legislativa delle Regioni o delle Province autonome (articolo 24, comma 4, legge 234/2012). Sulla legge 234/2012 e sul ruolo del Governo, del Parlamento e delle Regioni nella partecipazione sia alla formazione che all'attuazione delle norme e delle politiche europee: R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli 2014, p. 871 e ss. Per quanto riguarda i casi concreti, generalmente, hanno inviato osservazioni al Governo (e al Parlamento) su una stessa proposta, non più di due o tre Regioni allo stesso tempo. Tuttavia, di recente, la tendenza a crearsi un nucleo più ampio di Regioni che contemporaneamente prendono in esame la stessa proposta, o gruppo di proposte, va aumentando.

⁶⁴ Cd. “Dialogo politico” dei Parlamenti nazionali con la Commissione europea, avviato dal Presidente Barroso in attesa dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e dei suoi nuovi Protocolli sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità e sul ruolo dei Parlamenti nazionali. Per il tramite delle Camere, nel “dialogo

tempestivamente, ai fini della formazione della posizione italiana, per una duplice via: quella diretta verso il Governo e quella indiretta per il tramite del Parlamento⁶⁵.

Passando alle proposte legislative⁶⁶ che accompagnavano il piano d'azione sull'economia circolare⁶⁷, le sei Regioni che le hanno prese in esame sono le seguenti: Marche⁶⁸, Emilia – Romagna⁶⁹, Friuli Venezia Giulia⁷⁰, Lombardia⁷¹, Calabria⁷², Puglia⁷³. Dal punto di vista dei contenuti, si può notare innanzitutto come queste esprimano supporto agli obiettivi generali delle proposte e alla necessità di passare da un'economia lineare ad un'economia circolare. Non tutte e sei le Regioni si esprimono sugli stessi punti, ma alcuni di essi coincidono: i nuovi obiettivi proposti in riferimento alla riduzione del conferimento in discarica e alla preparazione per il riutilizzo e al riciclaggio dei rifiuti urbani⁷⁴; le definizioni, in particolare quella di “rifiuto urbano”⁷⁵, “riutilizzo” e “preparazione per il riutilizzo”⁷⁶; i criteri di calcolo comuni relativi ai rifiuti urbani preparati per il riutilizzo o riciclati⁷⁷; la delega alla Commissione europea per la definizione di requisiti e criteri minimi per sottoprodotti e *End of Waste*⁷⁸; il tema, infine, dello spreco e dei rifiuti alimentari. Si tratta di punti

politico” con la Commissione europea, rientrano anche i Consigli e le Giunte regionali che inviino le loro osservazioni, oltre che al Governo, al Parlamento. La legge 234/2012 dedica al “dialogo politico” l'articolo 9.

⁶⁵ Le strade della partecipazione regionale non si esauriscono qui. Basti accennare al fatto che le Regioni e le Province autonome possono prendere parte alla delegazione italiana del Governo, nei gruppi di lavoro – livello tecnico – e in Consiglio – livello politico – per rappresentare la posizione italiana direttamente nei negoziati. Si tratta della cd. partecipazione “diretta” alla fase ascendente, disciplinata dall'articolo 5 della legge 131 del 2003, in attuazione dell'articolo 117, 5° comma della Costituzione. Tale partecipazione diretta, di fatto, non è mai decollata, pur essendo stata oggetto di apposito accordo siglato in sede di Conferenza Stato – Regioni, nel mese di marzo 2006.

⁶⁶ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2008/98 relativa ai rifiuti - COM (2015) 595 del 2 dicembre 2015; proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio - COM (2015) 596 del 2 dicembre 2015; proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti – COM (2015) 594 del 2 dicembre 2015; proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche – COM (2015) 593 del 2 dicembre 2015.

⁶⁷ “L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare” – Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - COM (2015) 614 del 2 dicembre 2015.

⁶⁸ Risoluzione del Consiglio regionale del 2 febbraio 2016.

⁶⁹ Risoluzione della I Commissione assembleare del 16 febbraio 2016.

⁷⁰ Risoluzione della V Commissione consiliare n. 2 del 17 febbraio 2016.

⁷¹ Risoluzione del Consiglio regionale del 22 marzo 2016.

⁷² Risoluzione della II Commissione permanente del Consiglio regionale, del 19 aprile 2016.

⁷³ Deliberazione del Consiglio regionale n. 57 del 21 luglio 2016.

⁷⁴ Con riferimento ai nuovi obiettivi, le posizioni delle Regioni sono diverse tra loro, alcune di esse li condividono o addirittura chiedono di innalzarli, altre invece li ritengono troppo ambiziosi.

⁷⁵ Sulla nuova definizione di “rifiuto urbano”, tra le altre proposte, emerge quella di escludere i rifiuti da costruzione e demolizione *non domestica*.

⁷⁶ Quasi tutte le Regioni ritengono opportuno riformulare almeno una delle due definizioni, per meglio chiarirne la differenza.

⁷⁷ E' comune alle Regioni la segnalazione dell'introduzione di un'unica metodologia di calcolo relativa al conseguimento degli obiettivi di preparazione per il riutilizzo e riciclaggio dei rifiuti urbani, sottolineandone la differenza rispetto all'attuale metodo applicato in Italia, scelto tra i quattro attualmente utilizzabili. Le Regioni sono in un certo senso “allineate” con quanto espresso dal Governo nell'apposita relazione tecnica, mettendo in evidenza anche l'interesse regionale sul punto.

⁷⁸ Le Regioni si trovano complessivamente d'accordo rispetto alla maggiore armonizzazione del quadro giuridico relativo alla classificazione di sottoprodotto e *End of Waste*, nonché all'attribuzione alla Commissione del potere di adottare atti delegati per stabilire criteri dettagliati per l'applicazione delle condizioni armonizzate a determinate sostanze o oggetti (nel primo caso) e a determinati rifiuti (nel secondo).

indubbiamente tutti rilevanti per il sistema italiano. Basti tenere presenti i dati del recente Report EIR sull'Italia⁷⁹ che la Commissione europea prende in considerazione al fine di valutare l'allineamento del nostro Paese agli obiettivi fissati dalle direttive vigenti, i progressi ma anche le difficoltà attuative e le cause che ne sono alla base. Il Ministero dell'Ambiente, inoltre, nelle apposite relazioni tecniche predisposte a seguito della ricezione delle proposte legislative della Commissione europea⁸⁰, aveva individuato come priorità per l'Italia alcuni di quegli stessi punti su cui le Regioni si sono soffermate. A questo proposito, il primo aspetto da notare è che, se per alcuni aspetti le Regioni convengono con le criticità sollevate dal Ministero, per altri, invece, esse mettono in evidenza ulteriori questioni e propongono miglioramenti nella formulazione di alcuni articoli tenendo conto della realtà territoriale italiana. Non è possibile soffermarsi qui su tutti gli aspetti di contenuto su cui sono intervenute le sei Regioni, certamente più numerosi di quelli segnalati più sopra. Tuttavia, va osservato come il punto di vista territoriale sia essenziale nei suoi contenuti per un pacchetto legislativo come quello sui rifiuti. Nella prospettiva di una legislazione efficace e proporzionata rispetto agli obiettivi generali, l'intervento delle Regioni va accolto e anzi sollecitato in ogni fase del ciclo politico, dalla preparazione della proposta, al negoziato, fino all'attuazione della nuova legislazione. In linea generale, l'invio delle osservazioni regionali al Governo nei primi trenta giorni, rappresenta l'occasione per una prima tempestiva valutazione dell'impatto economico, sociale e ambientale, nonché normativo, anche a livello territoriale, aprendo la strada ad una successiva fase di recepimento più puntuale ed attenta, che possa tener conto a sua volta dell'impatto a tutti i livelli dell'ordinamento. In termini di "Better regulation", è qui che si coglie l'importanza di partecipare alla fase ascendente in funzione della successiva fase discendente⁸¹. Per quanto riguarda l'attuazione delle direttive in questione, si pensi alle competenze assegnate alle Regioni dal Testo Unico ambientale,

Da un lato vi è la richiesta, anzi, di maggiore potere di intervento per la Commissione, ad esempio per specificare i contenuti minimi delle regolamentazioni tecniche che gli Stati membri possono adottare. Dall'altro si sottolinea l'importanza delle misure che stimolino la simbiosi industriale e agevolino lo sviluppo di un mercato dei sottoprodotti.

⁷⁹ Documento di lavoro della Commissione europea, SWD (2017) 47 del 3 febbraio 2017, che accompagna la Comunicazione "Riesame delle politiche ambientali dell'UE: sfide comuni e indicazioni su come unire gli sforzi per conseguire risultati migliori" - COM (2017) 63 def. del 3 febbraio 2017. In particolare, vd. i dati sul tipo di trattamento e sul tasso di riciclaggio dei rifiuti urbani riportati alle pp. 9 e 10, oltre alle azioni suggerite a p. 11 per migliorare l'attuazione delle politiche in materia di rifiuti.

⁸⁰ Inviata dal Ministero dell'Ambiente, tramite il Dipartimento per le Politiche europee - DPE - al Parlamento e alle Regioni, ai sensi dell'articolo 6, commi 4 e 5, della legge 234 del 2012. La legge prevede che l'amministrazione con competenza prevalente per materia, entro venti giorni dalla ricezione della proposta, rediga una relazione tecnica, toccando i seguenti punti: a) il rispetto dei principi di attribuzione, sussidiarietà e proporzionalità; b) una valutazione complessiva della proposta e delle sue prospettive negoziali con l'indicazione dei punti ritenuti conformi all'interesse nazionale e dei punti per i quali si ritengono necessarie o opportune modifiche; c) l'impatto finanziario, sull'ordinamento, sulle competenze regionali e delle autonomie locali, sull'organizzazione delle amministrazioni e sull'attività di cittadini e imprese. Inoltre, alla relazione dev'essere allegata una tabella di corrispondenza tra gli articoli della proposta di direttiva e le norme vigenti nell'ordinamento nazionale su cui la proposta andrà ad incidere.

⁸¹ La stessa Commissione europea, nel proporre le modifiche alle direttive vigenti, pensava già alla fase di implementazione negli Stati membri. Uno dei documenti allegati alle proposte, infatti, è il documento di lavoro denominato "*Implementation Plan*" - SWD (2015) 260 - che dettaglia, da un lato, le attività di supporto che la Commissione offre agli Stati membri in sede di recepimento e attuazione e, dall'altro, le attività che gli Stati stessi possono mettere in campo. Ecco dunque un altro strumento concreto della "Better regulation" europea: il supporto al recepimento viene messo a disposizione fin dalla presentazione delle proposte, sul presupposto che è bene interessarsi della fase di recepimento fin dai negoziati. Si tratta, del resto, di attuare il principio di leale cooperazione che il Trattato pone in capo tanto alle Istituzioni quanto agli Stati membri (articolo 4.3, TUE).

dalla predisposizione dei piani regionali alla regolamentazione delle attività di gestione dei rifiuti⁸². Ma anche alle competenze che possono essere esercitate a livello regionale ad ulteriore rafforzamento degli obiettivi europei sull'economia circolare⁸³. Non solo. Il livello regionale rappresenta anche la sede più idonea, per prossimità, per attivare le consultazioni di cittadini, imprese e associazioni, tanto nella fase di elaborazione della legislazione europea che in quella dell'attuazione, creando concretamente i presupposti per la più ampia condivisione dei nuovi obiettivi con i destinatari finali e preparando il terreno proprio per quella rivoluzione culturale che l'approccio dell'economia circolare richiede⁸⁴. Nel caso della Regione Marche, ad esempio, la II commissione del Consiglio regionale, nel mese di gennaio 2016, ha audito associazioni di categoria, sindacati e associazioni ambientaliste della Regione, avviando un confronto sulle proposte della Commissione europea da cui sono emersi alcuni temi centrali per l'elaborazione delle osservazioni poi approvate dal Consiglio regionale. Dalle risoluzioni approvate dalle Regioni emergono inoltre *best practices* significative che anticipano per diversi aspetti gli obiettivi, ed è importante che tutto il sistema italiano ne sia portato a conoscenza. Il Friuli Venezia Giulia, ad esempio, segnala il progetto regionale di recupero di alimenti invenduti dalla grande distribuzione e di mappatura degli sprechi alimentari presso un primo gruppo di scuole campione, preannunciandone l'inserimento nel programma regionale di prevenzione dei rifiuti⁸⁵. La Regione Emilia – Romagna, invece, nelle proprie osservazioni al Governo ricorda che dal 2015 è in vigore una legge regionale sull'economia circolare che fissa obiettivi in alcuni casi anche più ambiziosi di quelli proposti a livello europeo⁸⁶. Sulla base della stessa legge, la Regione ha istituito un Forum permanente per l'economia circolare, i cui lavori sono

⁸² D. lgs. 3 aprile 2006, n. 152, *Norme in materia ambientale*, GU n. 48 del 14 aprile 2006 SO n. 96. In particolare, Parte IV, Titolo I “Gestione dei rifiuti”, articolo 196 e ss. Sulla ripartizione delle competenze amministrative in materia tra i diversi livelli territoriali, vd. M. COLLEVECCCHIO, *La gestione dei rifiuti*, in B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE, *Diritto dell'Ambiente*, Il Mulino 2016, p. 220 e ss. Per quanto riguarda invece la competenza legislativa in “materia” ambientale, con i riferimenti alla giurisprudenza costituzionale, vd. A. STERPA, *Il ruolo delle Regioni nella tutela ambientale*, in B. CARAVITA *cit.* 2016, p. 114-115. Si veda inoltre il d. lgs. 152 del 2006, Parte I – “Disposizioni comuni”, articolo 3-*bis* “Principi sulla produzione del diritto ambientale” e art. 3-*quinqies* “principi di sussidiarietà e di leale collaborazione”, dove al comma 2, si stabilisce quanto segue: *Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano possono adottare forme di tutela giuridica dell'ambiente più restrittive, qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio, purché ciò non comporti un'arbitraria discriminazione, anche attraverso ingiustificati aggravii procedurali.*

⁸³ Si veda, ad esempio, la prima legge regionale intitolata all'economia circolare: Emilia – Romagna, legge regionale 5 ottobre 2015, n. 16 *Disposizioni a sostegno dell'economia circolare, della riduzione della produzione dei rifiuti urbani, del riuso dei beni a fine vita, della raccolta differenziata e modifiche alla legge regionale 19 agosto 1996 n. 31 (Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi)* (come modificata dalla legge regionale 18 luglio 2017, n. 16). Inoltre: Veneto, progetto di legge regionale n. 272 del 4 agosto 2017, *Norme per iniziative di solidarietà sociale a sostegno delle fasce deboli della popolazione e per la promozione di un sistema di economia circolare e per il consumo critico*, assegnato alla III commissione consiliare e in corso di esame alla data in cui si scrive.

⁸⁴ Nel caso del Pacchetto sull'economia circolare, anche il Senato ha percorso la strada della consultazione pubblica, rivolgendosi ai soggetti interessati in Italia – Istituzioni, cittadini, associazioni, università e imprese – invitati a rispondere ad una serie di quesiti sul piano d'azione e su ognuna delle proposte legislative della Commissione europea. Di questo processo di consultazione, di cui fanno parte anche 21 audizioni informali, riferisce il Dossier Senato n. 328 del mese di maggio 2016. Alla consultazione hanno preso parte anche le Regioni Emilia – Romagna e Lombardia. In esito alla consultazione e all'esame del pacchetto sull'economia circolare, il 14 giugno 2016 la 13^a Commissione “Territorio, Ambiente, Beni ambientali” ha approvato apposita risoluzione (Doc. XVIII n. 134).

⁸⁵ Risoluzione n. 2/2016, *cit.*, p. 6.

⁸⁶ Legge regionale 16/2015 *cit.* Vd. Risoluzioneogg. 2173 *cit.*, p. 5.

accompagnati da un processo partecipativo che mira a coinvolgere attivamente i diversi soggetti interessati sul territorio.

Nella materia disciplinata dalle direttive in materia di rifiuti, l'approccio di *governance*⁸⁷ rappresenta un elemento cruciale rispetto al raggiungimento degli obiettivi. Così come la considerazione dell'elemento territoriale lungo l'intero ciclo della legislazione⁸⁸. Molto però può e deve essere ancora fatto, con l'impegno delle istituzioni europee, nazionali e regionali. Le nuove azioni che la Commissione europea sta via via presentando in attuazione del Piano d'azione sull'economia circolare, così come la prossima fase di recepimento delle nuove direttive, potranno essere l'occasione per fare nuovi passi in avanti, a partire dall'utilizzo degli strumenti di valutazione dell'impatto territoriale, non solo a livello europeo⁸⁹ ma anche italiano, all'interno delle procedure disegnate dalla legge 234 del 2012.

⁸⁷ Con riferimento al contesto italiano, si veda la posizione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome approvata il 5 ottobre 2017 in risposta alla consultazione del Ministero dell'Ambiente sul documento "Verso un modello di economia circolare per l'Italia". Nella posizione delle Regioni si legge: *La Conferenza delle Regioni afferma la necessità di dedicare nel documento strategico un capitolo alla governance, che dovrà accompagnare l'implementazione della Strategia. Ciò nella convinzione che ci debba essere alla base un'assunzione generalizzata di responsabilità, capace di coinvolgere da un lato la società civile, le imprese e gli altri stakeholders; dall'altro le istituzioni centrali, regionali e locali, in modo da poter lavorare insieme, per costruire e sviluppare un modello di società ispirato dalle dinamiche della circolarità* (p. 2 del documento citato).

⁸⁸ La necessità di conoscere l'elemento territoriale e l'importanza della valutazione dell'impatto territoriale emerge anche dall'emendamento n. 5 alla proposta di modifica della direttiva in materia di rifiuti presentato dal Comitato delle Regioni. Nella motivazione si legge: (...) *nella maggior parte dei casi, nel cercare di raggiungere gli obiettivi europei si ottengono risultati inferiori alle aspettative perché a livello dell'UE non c'è una sufficiente comprensione delle responsabilità locali e regionali in materia di rifiuti* (Parere del Comitato delle Regioni sulle proposte legislative che modificano le direttive sui rifiuti. Sessione plenaria del 15 e 16 giugno 2016 – GU C 17 del 18 gennaio 2017).

⁸⁹ Il Comitato delle Regioni si era attivato in questo senso nel 2014, organizzando un workshop per valutare l'impatto territoriale delle prime proposte presentate in materia di rifiuti. Il metodo utilizzato è stato TIA Quick Scan, sviluppato da ESPON (www.espon.eu). Vd. Committee of the Regions, *Subsidiarity annual report 2014*, April 2015, p. 4: *In order to define the potential territorial impact of the proposal, the CoR and ESPON co-organised a territorial impact assessment (TIA) workshop on 9 September 2014, which showed that certain types of regions face limitations in achieving the proposed targets, and that the proposal had to proceed with caution. The main results of the consultation and the TIA exercise are set out in the CoR draft opinion.*

**V. Il *Common Understanding*
sul rafforzamento istituzionale per il controllo degli aiuti di Stato in Italia**

Il Common Understanding dal punto di vista della Commissione europea

*Olga Simeon*⁹⁰

Con l'avvento della modernizzazione degli aiuti di Stato⁹¹, larga parte delle misure di aiuto è stata sottratta al controllo preventivo diretto della Commissione europea ed è stata affidata alla valutazione degli Stati membri. Tale processo, avviato nel 2012, intendeva concentrare le risorse della Commissione europea sugli aiuti di Stato più distorsivi della concorrenza, riservando un trattamento proceduralmente più rapido e semplificato agli aiuti di Stato meno pericolosi per il mercato interno. Il principale strumento di cui si è avvalsa a tal fine la Commissione europea è stato l'ampliamento considerevole del campo di applicazione del regolamento generale di esenzione per categoria⁹² che, assieme al rafforzamento della valutazione economica delle grandi misure di aiuto⁹³ e della trasparenza di tutti gli aiuti in modalità *open source*⁹⁴, ha consentito agli Stati membri di attuare molte più misure di aiuto rispetto al passato con maggiore rapidità e con procedure più semplici.

La maggiore responsabilizzazione degli Stati membri che ne è conseguita è stata accompagnata dalla Commissione europea attraverso strumenti di assistenza per una corretta applicazione delle nuove norme, a partire dai seminari formativi realizzati dai funzionari della Commissione presso tutti gli Stati membri, la piattaforma interattiva *e-state aid Wiki*, che raccoglie domande e risposte sulla nuova normativa⁹⁵, per giungere alla più recente pubblicazione della comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato⁹⁶, che ha raccolto e sistematizzato la più significativa giurisprudenza e prassi decisionale sulla definizione di

⁹⁰ *Policy officer*, Unità A-3 “Strategia degli aiuti di Stato”, DG COMP, Commissione europea. L'articolo, aggiornato al 23 ottobre 2017, trae spunto dagli interventi di apertura del Laboratorio “Aiuti di Stato alle infrastrutture. Nozione di aiuto nella Comunicazione della Commissione europea ed esercitazione su due casi pratici” svoltosi nell'ambito del Programma di “Formazione in materia europea - 2016” organizzato a Roma dal CINSEDO – Centro interregionale studi e documentazione, nel periodo aprile - dicembre 2016, destinato a funzionari e dirigenti delle Regioni e delle Province autonome. Le opinioni espresse sono quelle personali dell'autrice e non costituiscono una presa di posizione ufficiale dell'amministrazione di appartenenza, né sono per essa vincolanti.

⁹¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato Delle Regioni “Modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE”, COM/2012/0209 *final*.

⁹² Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato (GUUE L 187 del 26/6/2014).

⁹³ Documento di lavoro dei servizi della Commissione “Metodologia comune per la valutazione degli aiuti di Stato”,

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/state_aid_evaluation_methodology_it.pdf.

⁹⁴ Comunicazione della Commissione che modifica le comunicazioni della Commissione relative, rispettivamente, agli orientamenti dell'Unione europea per l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga, agli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2014-2020, agli aiuti di Stato a favore delle opere cinematografiche e di altre opere audiovisive, agli orientamenti sugli aiuti di Stato destinati a promuovere gli investimenti per il finanziamento del rischio e agli orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree (2014/C 198/02).

⁹⁵ eState WIKI è uno strumento informatico che fornisce un canale di comunicazione sicuro per gli scambi informali in materia di aiuti di Stato tra i servizi della Commissione da un lato e gli Stati membri, i paesi dell'EFTA (tra cui l'autorità di vigilanza EFTA (ESA)) dall'altro, attraverso i rispettivi organismi nazionali competenti (“National Competent Bodies”, NCB). eState WIKI non comprende lo scambio di informazioni su casi specifici, vale a dire informazioni su aziende o individui specifici. L'accesso allo strumento eState WIKI è aperto solo a un numero limitato di utenti, controllati dalla Direzione Generale Concorrenza.

⁹⁶ Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 2016/C 262/01.

aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107 paragrafo 1 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea - TFUE. In aggiunta a questi strumenti di assistenza giuridico-interpretativa, la Commissione ha voluto offrire agli Stati membri la possibilità di discutere le sfide della modernizzazione anche dal punto di vista dell'organizzazione istituzionale e dell'attuazione del nuovo quadro giuridico nelle differenti realtà nazionali. Per questo motivo ha istituito una piattaforma di dialogo permanente tra gli Stati membri sull'attuazione della modernizzazione degli aiuti di Stato, che è stata definita "*partnership* multilaterale", e ha offerto al contempo la disponibilità a intraprendere percorsi di cooperazione strutturata bilaterale, definita successivamente "*partnership* bilaterale", con quegli Stati membri che avessero individuato un maggiore bisogno di rafforzamento dei rispettivi strumenti di *governance* in relazione alla normativa degli aiuti di Stato.

1. La partnership multilaterale

La *partnership* multilaterale è una piattaforma di dialogo e di lavoro, dove gli Stati membri e la Commissione discutono gli strumenti utili al buon funzionamento della modernizzazione degli aiuti di Stato. Il gruppo di lavoro, presieduto dagli Stati membri con la partecipazione della Commissione europea, è stato inaugurato nel giugno del 2014 con l'entrata in vigore delle nuove norme e con un mandato iniziale di tre anni rinnovabile⁹⁷. L'obiettivo del gruppo di lavoro è lo scambio di buone pratiche e di esperienze nell'applicazione delle regole degli aiuti di Stato, per elaborare "raccomandazioni" al fine di favorire un processo endogeno di miglioramento dei rispettivi assetti organizzativi e sistemi di controllo sugli aiuti di Stato.

Il gruppo di lavoro è strutturato su due livelli. Ad un primo livello i lavori sono presieduti dagli Stati membri secondo un meccanismo di rotazione variabile⁹⁸ e riguardano tematiche orizzontali legate allo scambio di prassi applicative delle regole degli aiuti di Stato e di modelli organizzativi. Ad un secondo livello i lavori sono presieduti dalla Commissione europea e sono organizzati in gruppi tematici che riguardano l'interpretazione delle norme su tematiche di volta in volta indicate dagli Stati membri come aree sulle quali gli scambi al primo livello hanno evidenziato maggiore necessità di chiarimenti e approfondimento. Le conclusioni del tavolo di lavoro vengono portate all'*High level Forum on State Aid Modernisation*, un evento a cadenza di norma annuale presieduto dalla Commissione europea, nel quale gli Stati membri presentano le raccomandazioni a sintesi dei lavori svolti durante l'anno e la Commissione mette in luce gli aspetti più rilevanti degli argomenti presentati in relazione alle priorità della politica degli aiuti di Stato.

2. La partnership bilaterale

A distanza di un anno dall'avvio dei lavori della *partnership* multilaterale, la Commissaria alla concorrenza decise di offrire uno strumento aggiuntivo agli Stati membri che avessero riscontrato maggiori debolezze interne a livello di *governance* o di *compliance* rispetto alle regole degli aiuti di Stato. Lo strumento consisteva nell'avvio di una cooperazione rafforzata

⁹⁷ Nel corso dell'High Level Forum del 28 giugno 2017, il mandato è stato rinnovato con il subentro della presidenza francese a quella britannica.

⁹⁸ Sino ad oggi si sono succedute le presidenze finlandese, svedese, britannica e francese.

con la Direzione Generale Concorrenza, finalizzata ad individuare il percorso più adeguato per consentire una più efficace applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato, nel pieno rispetto della autonomia organizzativa degli Stati membri. La collaborazione leale basata sulla fiducia e sulla prevenzione, il miglioramento del coordinamento nazionale e dei sistemi di controllo degli aiuti di Stato, il rafforzamento della preparazione e della gestione dei casi in una prospettiva globale e coordinata, l'istituzione di un canale di comunicazione privilegiato che consenta di anticipare azioni e condividere percorsi, l'identificazione e il trattamento delle priorità nazionali, sono solo alcuni dei vantaggi che, a prescindere dalle modalità attuative, la *partnership* bilaterale intende perseguire. La libertà organizzativa degli Stati membri da un lato e la condivisione di obiettivi con la Commissione europea dall'altro rappresentano le variabili principali che definiscono la portata e il grado di strutturazione di tale forma di *partnership bilaterale*.

A monte della proposta della Commissione europea vi è un'attenta analisi da parte di quest'ultima della *performance* degli Stati membri in relazione a tutti gli aspetti connessi alla corretta attuazione della normativa sugli aiuti di Stato. A tal fine la Commissione europea osserva la situazione di ciascuno Stato membro in relazione al rispettivo portafoglio di casi aperti e si avvale altresì delle informazioni raccolte nell'ambito della *partnership* multilaterale, come anche nell'ambito del dialogo permanente con le Rappresentanze nazionali presso l'UE. Su tale base informativa viene redatta una relazione per ciascuno Stato membro, aggiornata annualmente, volta a identificare la necessità e la portata di un'eventuale proposta di *partnership* da parte della Commissione europea, la cui effettiva realizzazione dipende dalla volontà espressa dallo Stato membro destinatario della proposta di intraprendere un percorso strutturato di collaborazione con la Direzione generale Concorrenza.

3. *The Common Understanding*

Il *Common Understanding* è il documento di sintesi del percorso di collaborazione bilaterale rafforzata condiviso dall'Italia con la Commissione europea e finalizzato al miglioramento dell'assetto organizzativo dell'Italia per rendere più efficace l'attuazione della normativa sugli aiuti di Stato.

La necessità di un coordinamento più strutturato ed efficace delle misure di aiuto di Stato ai vari livelli di governo, ad esempio attraverso un maggiore utilizzo di regimi quadro, come anche di migliorare la qualità delle notifiche preventive ai fini della loro completezza per procedure più rapide e la necessità di velocizzare le procedure di recupero degli aiuti oggetto di decisioni negative, figurano tra i principali obiettivi che hanno guidato la definizione del *Common Understanding*, fondato altresì sull'impegno reciproco delle parti alla trattazione congiunta dei dossier delicati in un'ottica preventiva.

L'intesa è stata formalizzata il 3 giugno 2016 tra la Commissaria alla concorrenza Margrethe Vestager e il Sottosegretario agli affari europei Sandro Gozi. Il *Common Understanding* individua cinque principali obiettivi condivisi da entrambe le parti: (i) il miglioramento del sistema interno di individuazione preventiva delle misure che configurano aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107 paragrafo 1 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea; (ii) il rafforzamento della *governance* sugli aiuti di Stato; (iii) il consolidamento delle azioni a garanzia della trasparenza delle misure di aiuto, in particolare attraverso l'implementazione

di un registro nazionale; (iv) il miglioramento dei sistemi di monitoraggio di tutte le misure di aiuto; (v) la velocizzazione delle azioni di recupero degli aiuti illegali e incompatibili e il miglioramento della collaborazione con gli uffici della Commissione europea per individuare e gestire i casi strategici e prioritari. Nell'ambito di tali priorità, la Commissione europea ha individuato alcuni punti chiave funzionali allo sviluppo efficace di un programma attuativo di competenza delle autorità italiane:

- la centralizzazione del controllo delle notifiche preventive presso il Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri, anche attraverso il nuovo strumento di prevalidazione creato nell'ambito della procedura di notifica elettronica, al fine di introdurre un controllo aggiuntivo preliminare sulla completezza della notifica;
- la diffusione di pratiche di controllo sistematico da parte delle amministrazioni concedenti di tutte le misure di incentivo al fine di verificare se configurano aiuti di Stato, ad esempio attraverso lo strumento delle *check list*;
- il rafforzamento della capacità amministrativa delle autorità che concedono aiuti di Stato, attraverso l'individuazione in ciascuna autorità di un cosiddetto *distinct body*, vale a dire di un centro di competenza specializzato in materia di aiuti di Stato, indipendente dall'autorità concedente;
- il consolidamento delle azioni di supporto in materia di aiuti di Stato fornite dal Dipartimento per le politiche europee a tutte le autorità concedenti;
- l'implementazione, la piena operatività e interoperabilità del registro nazionale degli aiuti di Stato, in particolare ai fini dell'adempimento degli obblighi di pubblicazione e trasparenza contenuti nel regolamento generale di esenzione per categoria e nella comunicazione della Commissione sulla trasparenza delle misure di aiuto⁹⁹;
- la supervisione dei meccanismi istituiti dalle autorità concedenti per la verifica periodica successiva delle misure di aiuto esentate dall'obbligo di notifica preventiva; tali meccanismi, strettamente legati alle rispettive discipline e prassi amministrative e contabili, rivestono importanza strategica in particolare al fine di monitorare la corretta attuazione del regolamento generale di esenzione, prevenire la ripetizione di errori comuni ma soprattutto condividere e diffondere buone pratiche;
- la definizione di criteri interni per la prioritizzazione dei casi e di strumenti utili per velocizzare i recuperi degli aiuti illegali e incompatibili, in particolare nei casi in cui sono coinvolte più amministrazioni concedenti.

La Commissione europea si è impegnata ad accompagnare lo sviluppo del programma di attuazione degli obiettivi del *Common Understanding*, a regia del Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri in stretto coordinamento con tutte le autorità concedenti ai vari livelli di governo, attraverso il supporto delle azioni di formazione sul territorio e attraverso il distacco di un funzionario della Direzione generale Concorrenza presso il Dipartimento per le politiche europee.

⁹⁹ Comunicazione della Commissione 2014/C 198/02, cit. *supra*.

Politica di coesione e aiuti di Stato in Italia

Monica Lai¹⁰⁰

Nel contesto della politica di coesione, l'aiuto di Stato rappresenta uno strumento di attuazione degli interventi delineati dai programmi operativi nazionali e regionali cofinanziati dai fondi strutturali e di investimento europei (di seguito anche fondi SIE). Non è, quindi, nella successione temporale e nella sua qualificazione propriamente tecnica una politica o una strategia: ma è realmente così?

Le attività di controllo e di *audit* condotte - sia a livello nazionale, che comunitario e dai vari organismi titolati ad espletarli (Commissione europea, Corte dei conti dell'Unione europea, autorità nazionali, ecc.) - con riferimento alle operazioni dei programmi operativi per valutarne la conformità con il diritto nazionale e comunitario applicabile hanno evidenziato, negli anni e senza escludere nessun ciclo di programmazione, che le più alte e utili strategie si infrangono troppo spesso al momento della corretta applicazione dello strumento, che avrebbe dovuto realizzare la volontà dell'amministrazione e rispondere, così, alle esigenze dei territori, dei cittadini e delle imprese.

La presa d'atto di questo dato di realtà ha portato per l'attuale ciclo di programmazione 2014-2020 a prevedere che l'utilizzo dei fondi SIE fosse subordinato e vincolato alla dimostrazione di possedere, a livello di Stato membro e di programma operativo, fattori critici concreti e predefiniti con precisione, che fossero la condizione per l'efficace ed efficiente raggiungimento degli obiettivi specifici relativi a una priorità d'investimento o a una priorità dell'Unione: le condizionalità *ex ante*. In altri termini, il cambio di prospettiva apportato dal regolamento (UE) N. 1303/2013¹⁰¹ ha sancito che esistono elementi che costituiscono pre-requisiti che, quindi, non solo condizionano l'attuazione dei programmi e il raggiungimento degli obiettivi stabiliti, ma che, debbono necessariamente pre-esistere alla definizione dei programmi stessi o almeno alla loro attuazione, poiché la loro assenza o insufficienza comporta il sicuro fallimento della strategia scelta dall'Autorità di gestione del programma¹⁰².

Gli aiuti di Stato costituiscono, nell'attuale ciclo di programmazione, una condizionalità *ex ante* generale, che, quindi, attraversa potenzialmente e trasversalmente tutti i programmi operativi e riguarda tutti gli obiettivi dei programmi. Infatti, come è stato rilevato anche in altre occasioni, il quaranta per cento circa delle operazioni cofinanziate dai fondi SIE è suscettibile di contenere un aiuto di Stato¹⁰³. Se, poi, si considera che un'operazione attuata

¹⁰⁰ Esperta Ufficio 4 - Normativa, Aiuti di Stato e Appalti pubblici Agenzia per la Coesione Territoriale. L'articolo, aggiornato al 23 ottobre 2017, trae spunto dagli interventi di apertura del Laboratorio "Aiuti di Stato alle infrastrutture. Nozione di aiuto nella Comunicazione della Commissione europea ed esercitazione su due casi pratici" svoltosi nell'ambito del Programma di "Formazione in materia europea - 2016" organizzato a Roma dal CINSEDO - Centro interregionale studi e documentazione, nel periodo aprile - dicembre 2016, destinato a funzionari e dirigenti delle Regioni e delle Province autonome. Le opinioni espresse sono quelle personali dell'autrice e non costituiscono una presa di posizione ufficiale dell'amministrazione di appartenenza, né sono per essa vincolanti.

¹⁰¹ Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, GUUE L 347 del 20/12/2013.

¹⁰² Si veda l'articolo 19 del Regolamento (UE) n. 1303/2013, cit.

¹⁰³ A. FORZANO, A. AMELOTI, M. BALOSSINO, G. PERINI, O. SIMEON, *Gli aiuti di Stato alle infrastrutture e la metodologia del funding gap: istruzioni per l'uso e raccordo con le regole dei Fondi Sie in Istituzioni del federalismo, Numero speciale 2015*, p. 161 e ss.

attraverso una procedura di appalto pubblico, che rappresenta l'altro fondamentale strumento di attuazione degli interventi cofinanziati dalle risorse comunitarie, potrebbe contenere profili rilevanti anche alla luce delle regole sugli aiuti di Stato, la percentuale del quaranta per cento è verosimilmente sottostimata.

È evidente, quindi, non solo l'ampissimo coinvolgimento ed impatto della normativa in materia di aiuti di Stato nel contesto della politica di coesione, ma anche il fatto che il rispetto dei dispositivi che garantiscono l'applicazione efficace del diritto dell'Unione in materia sia preliminare e cruciale nella spesa delle risorse.

Le azioni pensate dalle autorità italiane per garantire che la condizionalità *ex ante* generale "Aiuti di Stato" fosse soddisfatta a livello di Stato membro e di programmi operativi si sono incentrate prioritariamente sull'istituzione di meccanismi di diffusione delle conoscenze e la produzione di metodi, nonché di crescita nella cultura e nella sensibilità proprie della politica della concorrenza. Il risultato è stato l'elaborazione di un Piano d'Azione "Aiuti di Stato"¹⁰⁴ tra i più articolati ed ambiziosi a livello comunitario.

Le misure di aiuto di Stato contenute nei programmi operativi offrono, infatti, uno straordinario grado di complessità tecnico-giuridica, che deriva dalla circostanza, nonché obbligo, di dover operare nell'ambito di almeno due, quando non sono di più, famiglie di norme di diritto dell'Unione europea: le regole sugli aiuti di Stato e le disposizioni in materia di fondi SIE. Questa condizione costituisce un'opportunità unica per testare la tenuta degli strumenti della concorrenza e degli strumenti della coesione economica, sociale e territoriale nella realizzazione concreta, operativa e tangibile delle rispettive politiche.

L'elemento che potrebbe scoraggiare consiste nel fatto che, talvolta, tali due famiglie di norme appaiono non perfettamente coerenti o allineate tra loro, o, in altri casi, richiedono una competenza e una sensibilità rispetto alla *ratio* e all'approccio propri del diritto dell'Unione europea particolarmente solide ed approfondite.

Nel contesto di un preliminare processo di riflessione *post 2020*, è di questo mese di ottobre 2017, l'iniziativa della Commissione europea di richiedere, in particolare alle Autorità di gestione dei programmi operativi e con una specifica attenzione all'interazione tra aiuti di Stato e fondi SIE, di indicare quali siano gli ostacoli che si frappongono ad una tempestiva e fluida implementazione dei fondi SIE¹⁰⁵.

Alcuni esempi. Ai sensi dell'articolo 2 del regolamento (UE) n. 1303/2013 citato "beneficiario" è: "un organismo pubblico o privato e, solo ai fini del regolamento FEASR e del regolamento FEAMP, una persona fisica, responsabile dell'avvio o dell'avvio e dell'attuazione delle operazioni"; l'articolo prosegue con una specificazione per il caso di aiuti di Stato: "e, nel quadro dei regimi di aiuti di Stato, quali definiti al punto 13 del presente articolo, l'organismo che riceve l'aiuto; ...".

Tuttavia, l'ambito dei fondi strutturali è complesso e, pertanto, per l'attuazione di una medesima fattispecie è possibile avere più soggetti con ruoli e funzioni differenti che, ai sensi del regolamento sui fondi SIE citato, rientrano nella definizione di "beneficiario".

Nel caso di un regime di aiuti di Stato, ad esempio, le amministrazioni regionali potrebbero conferire parte delle risorse dei loro programmi operativi ad un'amministrazione centrale competente, nonché responsabile della notifica *ex* articolo 108, paragrafo 3 del trattato sul

¹⁰⁴ Allegato all'Accordo di partenariato italiano 2014-2020.

¹⁰⁵ La documentazione in esame è stata fornita alle Autorità di gestione dei programmi operativi 2014-2020 FESR e FSE con nota dell'Agenzia per la Coesione Territoriale del 19/10/2017 (Rif. Prot. AlCT 8542).

funzionamento dell'Unione europea (TFUE) o della comunicazione in esenzione alla Commissione europea del regime di aiuti in questione e, conseguentemente, coinvolta nella gestione del progetto, con il compito, ad esempio, di individuare e coordinare gli interventi da attuare e finanziare concedendo agli operatori del settore gli aiuti in oggetto. Trattandosi di aiuti di Stato e alla luce della definizione di cui sopra, i beneficiari dovrebbero certamente essere le imprese che ricevono l'aiuto. Tuttavia, l'amministrazione centrale che ha avviato e attuato l'operazione a rigore rientrerebbe, ugualmente, nella definizione di "beneficiario", essendo l'autorità che ha avviato e, per taluni aspetti, attuato l'operazione di cui trattasi. Ne deriverebbe che nell'ambito della stessa operazione si potrebbe procedere all'applicazione dell'articolo 2, punto 13 del regolamento in esame in entrambe le sue accezioni e avere, così, ai fini dell'attuazione della medesima operazione soggetti differenti, ma con la stessa qualifica.

In termini giuridici e attuativi si tratta di un'operazione complessa, in particolare ai fini dell'attività di rendicontazione e certificazione delle spese, ma appare l'unica via percorribile per salvaguardare e dare applicazione sia alle norme in materia di aiuti di Stato, sia alle disposizioni sui fondi strutturali e inquadrare, così, legittimamente il ruolo, le funzioni e gli obblighi di tutti i soggetti coinvolti nell'attuazione di operazioni complesse previste dai programmi operativi, che presentino una stratificazione di funzioni e competenze attribuite a soggetti differenti.

Un altro momento significativo quanto al coordinamento tra gli ambiti normativi in esame è sorto nel corso del negoziato avente ad oggetto la proposta di modifica del regolamento (UE) N. 651/2014¹⁰⁶ c.d. "GBER", adottata lo scorso maggio¹⁰⁷ e la proposta di modifica, viceversa ancora in corso di negoziato, del regolamento generale dei fondi SIE citato¹⁰⁸, posto che quest'ultima non conteneva e, nel suo testo di compromesso attuale, ancora non contiene la medesima disposizione inserita nel testo emendato del regolamento di esenzione citato con riferimento alla previsione relativa all'applicazione del calcolo delle opzioni semplificate, tipica dei fondi SIE, alle misure di aiuti di Stato, quando siano, appunto, almeno in parte cofinanziate dalle risorse comunitarie. Dal momento, infatti, che gli emendamenti proposti per inserire detta possibilità nei due testi differivano tra loro, sussistevano margini di incertezza giuridica quanto all'univocità della portata delle disposizioni previste nei due testi. Le autorità italiane competenti hanno, pertanto, dovuto, durante le consultazioni della Commissione europea sui testi di proposta di modifica normativa, sollevare il profilo della mancanza di certezza del diritto, invitando i Servizi della Commissione competenti ad uno specifico coordinamento interno sul punto, che portasse all'elaborazione della medesima formulazione della disposizione in esame, nell'uno e nell'altro regolamento, al fine, appunto di non dare adito ad equivoci o alla mancata applicazione dell'una o dell'altra norma a seconda della competenza tecnico-giuridica posseduta o del contesto nel quale gli operatori dovessero trovarsi ad agire.

¹⁰⁶ Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014, GUUE L n. 187 del 26/6/2014.

¹⁰⁷ Regolamento (UE) n. 2017/1084 della Commissione del 14 giugno 2017, GUUE L n. 156 del 20/6/2017.

¹⁰⁸ Commission Proposal for a Regulation on the financial rules applicable to the general budget of the Union and amending Regulation (EC) n. 2012/2002, Regulations (EU) n. 1296/2013, (EU) n. 1301/2013, (EU) n. 1303/2013, (EU) n. 1304/2013, (EU) n. 1305/2013, (EU) n. 1306/2013, (EU) n. 1307/2013, (EU) n. 1308/2013, (EU) n. 1309/2013, (EU) n. 1316/2013, (EU) n. 223/2014, (EU) n. 283/2014, (EU) n. 652/2014 of the European Parliament and of the Council and Decision n. 541/2014/EU of the European Parliament and of the Council (COM (2016) 605).

La proposta di modifica del regolamento (UE), N. 1303/2013 ad oggi non ha adeguato il proprio testo a quello dell'emendamento adottato del regolamento (UE) N. 651/2014. Tuttavia, l'Agenzia per la Coesione Territoriale ha ottenuto rassicurazioni formali da parte dei Servizi della Commissione europea quanto alla possibilità di applicare la metodologia dei costi semplificati agli aiuti di Stato esentati¹⁰⁹, nonostante non siano espressamente menzionati nella nuova disposizione, non ancora adottata, del regolamento sui fondi SIE.

I casi riportati costituiscono solo due degli esempi ritenuti utili a dimostrare quanto la crescita della capacità amministrativa e delle competenze giuridiche, nonché un forte e continuo coordinamento tra gli attori istituzionali coinvolti in tali materie siano indispensabili e cruciali ai fini della corretta attuazione degli interventi e, quindi, dell'effettiva spesa delle risorse nazionali e comunitarie destinate al conseguimento degli obiettivi della politica di coesione. Da questo punto di vista, è auspicio generale che il documento "*Common Understanding*"¹¹⁰ abbia le caratteristiche e la funzionalità per rispondere ed, anzi, fornire impulso al raggiungimento degli obiettivi di cui sopra, a cominciare dal coordinamento che dovrebbe instaurarsi tra la figura del c.d. *distinct body*, previsto dal *Common Understanding*, e la struttura competente in materia di aiuti di Stato nel contesto dei fondi SIE individuata dalle Autorità di gestione dei programmi operativi e comunicata alla Commissione europea - DG Concorrenza ai fini del raggiungimento del pieno soddisfacimento a livello nazionale e di programma operativo della condizionalità *ex ante* generale "Aiuti di Stato". Ciò anche alla luce del fatto che in caso di violazione delle norme in materia di aiuti di Stato nell'ambito di una misura cofinanziata dai fondi SIE sussistono, come è noto, conseguenze ulteriori rispetto all'eventuale recupero dell'aiuto di Stato dichiarato illegale, che comportano l'interruzione dei termini di pagamento delle operazioni coinvolte e la rettifica finanziaria dell'importo destinato alla misura cofinanziata, senza considerare le ripercussioni che una simile violazione potrebbe avere in termini di dimostrazione della validità ed efficacia del sistema nazionale dei controlli delle operazioni dei programmi operativi.

La reciprocità che dovrebbe caratterizzare la collaborazione con la Commissione europea prevista dal *Common Understanding* può, pertanto, rappresentare un'importante opportunità di professionalizzazione per le amministrazioni italiane, da condividere, evidentemente, anche con gli altri Stati membri che si siano dotati di tale strumento, sebbene, a quanto risulta ad oggi dal sito *web* della DG Concorrenza¹¹¹, abbiano aderito alla proposta di *partnership* della Commissione europea, oltre all'Italia, solo la Romania e la Bulgaria.

¹⁰⁹ Art. 7, paragrafo 1 del regolamento (UE) n. 651/2014 prevede che: "Gli importi dei costi ammissibili possono essere calcolati conformemente alle opzioni semplificate in materia di costi previste dal regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, a condizione che l'operazione sia sovvenzionata almeno in parte da un fondo dell'Unione che consente il ricorso alle suddette opzioni semplificate in materia di costi e che la categoria dei costi sia ammissibile a norma della pertinente disposizione di esenzione."

¹¹⁰ "*Common Understanding on strengthening the institutional setup for State aid control in Italy*".

¹¹¹ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/index_en.html

L'attuazione del *Common Understanding* negli ordinamenti regionali

Paola Grizzo, Emanuele Prosperì¹¹²

A seguito della firma del *Common Understanding* sul rafforzamento istituzionale per il controllo degli aiuti di Stato in Italia¹¹³, il Dipartimento per le politiche europee ha aperto un percorso di confronto con tutte le amministrazioni che concedono aiuti di Stato per definire le modalità di attuazione dello stesso. Le Regioni hanno partecipato attivamente sia agli incontri specificatamente organizzati dal Dipartimento che attraverso l'invio di contributi puntuali sul documento che ha raccolto le indicazioni per l'attuazione dell'accordo. Le previsioni contenute nel *Common Understanding* richiedevano, infatti, uno sforzo organizzativo da parte delle amministrazioni interessate, in particolare, per l'individuazione del proprio *distinct body*, per la definizione delle modalità interne di consultazione dello stesso e per l'introduzione, negli iter procedurali di adozione degli atti, della compilazione della "Scheda aiuti di Stato", strumento di *check list* individuato nel documento recante le indicazioni per l'attuazione del *Common Understanding* predisposto dal Dipartimento per le Politiche Europee ai fini dello svolgimento del controllo preventivo sulle misure istituite dalla Amministrazioni.

In questo senso le Regioni hanno evidenziato, innanzitutto, in relazione all'individuazione dei *distinct body*, l'importanza che questi non dovessero rappresentare una nuova unità organizzativa ma che potessero essere incardinati presso uffici già esistenti, nel rispetto dell'autonomia organizzativa delle singole amministrazioni, evitando in tal modo duplicazioni o sovrapposizioni oppure un accentramento di competenze e responsabilità. L'osservazione nasceva anche dal fatto che le amministrazioni interessate dall'attuazione di Programmi operativi finanziati con i Fondi SIE avevano già dovuto attivarsi per dare esecuzione al piano d'azione finalizzato al soddisfacimento della condizionalità *ex ante* "aiuti di Stato" nel quale si prevedeva, tra l'altro, l'istituzione, presso ciascuna Autorità di Gestione, di un'apposita struttura competente in materia di aiuti di Stato. La condivisione su tale proposta regionale ha permesso alle amministrazioni che avevano già adottato provvedimenti organizzativi per il soddisfacimento della condizionalità *ex ante* e nei quali avevano individuato, a supporto della propria Autorità di Gestione, uffici dalla stessa indipendenti, di raggruppare nella medesima struttura anche il ruolo di *distinct body*, in un'ottica di razionalizzazione delle risorse disponibili oltre che di coordinamento e di uniformità nell'applicazione di tale normativa su tutti gli interventi dell'amministrazione, a

¹¹² Paola GRIZZO, Regione Friuli Venezia Giulia Posizione organizzativa attuazione del diritto europeo: fase ascendente e coordinamento normativo, aiuti di stato e procedure di infrazione, presso la Direzione centrale attività produttive, turismo e cooperazione, Servizio affari generali ed amministrativi e aiuti di Stato. Emanuele PROSPERÌ, Regione Lombardia, Posizione organizzativa assistenza e cura affari legali in ambito europeo, presso la Presidenza, UO Avvocatura, Affari Europei e Giuridico. L'articolo, aggiornato al 23 ottobre 2017, trae spunto dagli interventi di apertura del Laboratorio "Aiuti di Stato alle infrastrutture. Nozione di aiuto nella Comunicazione della Commissione europea ed esercitazione su due casi pratici" svoltosi nell'ambito del Programma di "Formazione in materia europea - 2016" organizzato a Roma dal CINSEDO – Centro interregionale studi e documentazione, nel periodo aprile - dicembre 2016, destinato a funzionari e dirigenti delle Regioni e delle Province autonome. Le opinioni espresse sono quelle personali degli autori e non costituiscono una presa di posizione ufficiale dell'amministrazione di appartenenza, né sono per essa vincolanti.

¹¹³ Avvenuta il 3 giugno 2016. Sul *Common Understanding* si vedano gli altri contributi alla parte V di questa pubblicazione.

prescindere dalla fonte di finanziamento. E sempre nel senso del coordinamento e dell'uniformità sono state espresse anche osservazioni finalizzate al coinvolgimento del *distinct body* in tutte le interlocuzioni avviate dalle singole amministrazioni con il livello nazionale, in modo da creare anche un maggiore livello di *accountability* interna ed esterna, connessa ai punti di contatto già esistenti presso la Presidenza.

Rispetto ai compiti del *distinct body*, le Regioni hanno evidenziato come questi consistessero, sostanzialmente, da un lato nella formulazione di pareri e, dall'altro, nella fornitura di supporto consulenziale (da intendersi come attività ordinaria di supporto tecnico-legale secondo canali meno strutturati e formali rispetto alla precedente) orientate entrambe alla valutazione della presenza di aiuti nella misura, all'individuazione dello strumento adeguato per garantirne la compatibilità (notifica, esenzione o *de minimis*) e al conseguente supporto per la predisposizione di una misura di aiuto rispettosa della normativa europea di riferimento.

Sul punto le Regioni hanno anche ribadito l'importanza di chiarire come la responsabilità rispetto all'inquadramento delle misure come aiuto o non aiuto e rispetto alla loro predisposizione in conformità con la normativa europea in materia, rimanesse in capo agli uffici che le istituiscono e gestiscono, in linea sia con le disposizioni sull'implementazione del cd. sistema SANI¹¹⁴ che del Registro nazionale degli aiuti di Stato (RNA)¹¹⁵ e ferma restando la responsabilità del *distinct body* sul parere rilasciato o sull'attività di consulenza fornita con gli altri canali (riunioni, email, confronti bilaterali, ecc.).

La "Scheda aiuti di Stato", infine, è stata anch'essa oggetto di un vivace dibattito sotto diversi profili come i suoi contenuti, l'individuazione degli atti che devono essere da essa accompagnati e la definizione dei soggetti tenuti a compilarla.

In linea con le proposte relative all'individuazione delle responsabilità dei soggetti coinvolti, le Regioni hanno chiesto di chiarire come la compilazione e la conseguente sottoscrizione della scheda fosse di competenza del dirigente responsabile della misura di aiuto, secondo il riparto interno di competenze.

Rispetto agli atti interessati dalla compilazione della scheda, il dibattito ha riguardato il perimetro degli atti amministrativi che dovessero essere sottoposti a tale obbligo di tracciabilità (es. il livello di dettaglio) oltre che un acceso confronto sul tema delle proposte di legge (statale e regionale); nel primo caso la formulazione finale ha prediletto il principio desumibile dall'art. 107.1 TFUE ("*misure che prevedono un impatto sulle risorse pubbliche a vantaggio di soggetti che esercitano attività economiche*"), mentre rispetto al secondo

¹¹⁴ SANI è Sistema di notifica elettronica interattiva degli aiuti di Stato attraverso il quale gli Stati membri notificano i propri aiuti (comprese le pre-notifiche e le notifiche per certezza giuridica) ovvero trasmettono le comunicazioni previste dai Regolamenti in esenzione.

¹¹⁵ Il Registro degli aiuti di Stato (RNA) è stato istituito con l'articolo 52 della legge 234/12 per garantire il rispetto dei divieti di cumulo e degli obblighi di trasparenza e di pubblicità previsti dalla normativa europea in materia di aiuti di Stato. Ed infatti la predetta norma prevede che la trasmissione delle informazioni e l'adempimento degli obblighi di interrogazione del Registro costituiscano condizione legale di efficacia dei provvedimenti che dispongono concessioni ed erogazioni degli aiuti. Le modalità di funzionamento dello stesso sono state definite con il recentissimo Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 31/5/2017 n. 115. A partire del 12/8/2017 detto Registro ha sostituito la precedente banca dati (cd. BDA e successivamente RA) e acquisisce, tramite interoperabilità, le informazioni dalle banche dati per le agevolazioni agricole e nel settore della pesca ed acquacoltura. Il RNA è consultabile all'indirizzo https://www.rna.gov.it/sites/PortaleRNA/it_IT/home dove nella sezione trasparenza sono pubblicate, senza restrizioni, le misure agevolative, gli aiuti individuali e la lista "Deggendorf" oltre alle sezioni trasparenza dei soggetti concedenti.

caso alcune Regioni, sostenute in questo anche da qualche Amministrazione centrale, hanno evidenziato la necessità di sottoporre al vaglio le proposte legislative delle Amministrazioni centrali e regionali solo qualora dispiegassero effetti immediati senza demandare a successivo atto amministrativo il dettaglio della misura¹¹⁶. Tale lettura, importante al fine di non disperdere energie su tutte le proposte legislative anche in assenza di dettaglio e riequilibrare la pervasività degli obblighi sulle proposte legislative delle Amministrazioni e l'assenza di obblighi nelle Assemblee (Parlamento e Consigli Regionali), è stata inserita da parte della Presidenza del Consiglio nelle indicazioni per l'attuazione del *Common Understanding* con una formulazione di compromesso che recita in tal senso “*proposta legislativa o emendativa a livello governativo regionale recante misure che possono configurare aiuti*”: in questo modo, per le Amministrazioni centrali e regionali, prima di imporre la compilazione della scheda aiuti, residua un certo margine di discrezionalità sulla potenzialità di presenza degli elementi di aiuti, evitando automatismi burocratici slegati dall'analisi caso per caso.

Rispetto ai contenuti della scheda, e in linea con la precedente osservazione, le Regioni hanno suggerito una formulazione che la rendesse strumento operativo non solo per l'esplicazione della valutazione *ex ante* in materia di aiuti di Stato, ma anche per la tracciabilità della stessa¹¹⁷. È stata, inoltre, sottolineata la necessità di esplicitare l'analisi svolta sia sotto il profilo della nozione di attività economica nonché sotto il profilo dell'alterazione della concorrenza e dell'incidenza sugli scambi, non condividendo – in relazione a quest'ultimo punto – la presunzione proposta dalle Amministrazioni centrali; tali ultimi due elementi per le Amministrazioni regionali sono fondamentali stante la valutazione sulla rilevanza internazionale o meno delle proprie misure, in particolare su quelle relative alle infrastrutture cd. *local-local*. Infine è stata rappresentata la necessità della compilazione di tutti gli elementi della nozione di aiuto, a prescindere dal numero di risposte negative fornite, per permettere una valutazione completa da parte del *distinct body* eventualmente interpellato.

Un tema, infine, proposto fin da subito dalle Regioni che però è rimasto sullo sfondo, è stato quello della necessità di integrare le risorse umane già presenti nelle Amministrazioni regionali con ulteriori unità per far fronte agli impegni assunti con il *Common Understanding*, chiedendo che lo Stato dedicasse risorse finanziarie a tale fine ed evidenziando come l'assenza di una specifica previsione al riguardo avrebbe messo a rischio il rispetto di detti impegni, stante l'impossibilità, con i soli corsi di formazione, di diffondere le competenze a livello capillare in tutti gli uffici responsabili delle misure.

L'intensa attività di confronto di cui si è dato conto ha senz'altro contribuito alla definizione del documento perfezionato in febbraio di quest'anno dal Dipartimento per la politiche

¹¹⁶ In questo senso le Regioni intendevano focalizzare l'analisi delle proposte legislative solo ove vi fossero nella norma, spesso finanziaria, finanziamenti *ad hoc* ad uno o più soggetti o infrastrutture oppure sistemi di sgravio di imposte o di determinati costi immediatamente applicabili ad uno o più settori; in questi casi la scheda aiuti è fondamentale per comprendere il tipo di inquadramento soprattutto al fine di verificare l'esistenza di attività economica e di selettività. Invece in altre proposte di legge che demandassero a successivo atto attuativo, avrebbe dovuto essere quest'ultima la sede per l'analisi della scheda aiuti.

¹¹⁷ Connessa anche con la nota precedente alcune Regioni hanno proposto, anche al fine di motivare l'assenza di scheda per alcune proposte di legge non esecutive o non di dettaglio, di tracciare con uno specifico frontespizio alla scheda aiuti il fatto che la proposta normativa in esame demandasse a successivo atto; in tal modo, anche senza una valutazione sotto il profilo degli aiuti di Stato per mancanza di elementi, tale proposta normativa sarebbe monitorata a sistema.

europee e nel quale sono state specificate le indicazioni per l'attuazione del *Common Understanding* da intendersi come quadro macro di indicazioni comuni, all'interno del quale le singole amministrazioni possono procedere a individuare il proprio *distinct body*, definendone le modalità di consultazione e adottando un propria scheda aiuti di Stato.

Detto documento ha rappresentato, quindi, il paradigma sulla base del quale le Regioni hanno disegnato il proprio assetto organizzativo con riferimento alla valutazione dei propri atti sotto il profilo della disciplina europea in materia di aiuti di Stato individuando, *in primis*, il proprio *distinct body* in capo al livello dirigenziale di riferimento.

Nella fase di definizione delle modalità organizzative interne di attuazione del *Common Understanding* successiva alla diramazione delle indicazioni del Dipartimento per le politiche europee, le Regioni sono state affiancate da una attività di accompagnamento svolta nell'ambito del coordinamento tecnico interregionale in materia di aiuti di Stato presso la Conferenza delle Regioni e finalizzata, in particolare, a favorire momenti di confronto sui temi rimasti in qualche modo più indefiniti, quali gli atti da sottoporre alla compilazione della "Scheda aiuti di Stato" e i contenuti della stessa. In questo senso è stata elaborata una scheda comparativa dei diversi sistemi regionali dalla quale emerge che gli assetti organizzativi ad oggi adottati da parte delle Regioni possono essere distinti in base alle seguenti chiavi di lettura:

- tipologia di ufficio individuato come *distinct body* e sua settorialità,
- forme di obbligatorietà del parere non vincolante rilasciato dal *distinct body*,
- struttura della scheda di valutazione aiuti rispetto al modello proposto da parte dello Stato.

Riguardo alla tipologia di ufficio individuato come *distinct body*, la quasi totalità delle Regioni analizzate¹¹⁸ ha scelto organizzativamente la strutturazione di un ufficio *ad hoc* che, in alcuni casi¹¹⁹ è stato individuato in una struttura già esistente debitamente rafforzato per questa competenza specifica, in altri casi¹²⁰ ha portato alla creazione *ex novo* di uffici a cui è

¹¹⁸ Sono stati analizzati i seguenti sistemi regionali con i principali atti organizzativi interni: la Regione Abruzzo che con DGR n. 307/2017 ha introdotto una nuova procedura di valutazione degli aiuti di Stato, con introduzione della scheda aiuti; la Regione Emilia Romagna che con delibera di Giunta 1182 del 25 luglio 2016 ha formalizzato la costituzione del *distinct body* regionale e l'istituzionalizzazione della rete di referenti regionale; il Friuli Venezia Giulia e la DGR 1190/2014 con la quale sono state adottate "le direttive sul processo di verifica preventiva di compatibilità degli atti dell'Amministrazione regionale, rilevanti in materia di aiuti di Stato, alla pertinente normativa dell'Unione Europea"; la Regione Lazio che con atto di organizzazione del Segretario Generale n. G02417 del 1/3/2017 ha creato la nuova struttura e funzioni del *distinct body* regionale; la Regione Lombardia con la DGR 6777/2017 e relativo decreto attuativo del Segretario Generale n. 8713/2017 che ha riformato il Comitato di valutazione aiuti e semplificazione della sua procedura, anche rispetto al ruolo dei referenti aiuti ed all'introduzione, per la prima volta, della scheda aiuti; la Regione Marche che con DGR n. 31 del 25/01/2017, all'interno della riorganizzazione dei servizi della Regione, ha introdotto anche lo specifico incarico del *distinct body* regionale in tema di aiuti di Stato; la Regione Puglia che con DGR n. 329 del 14.03.2017 ha costituito la struttura competente a svolgere le funzioni del *distinct body* in materia di aiuti di Stato; la Regione Toscana che ha creato il proprio *distinct body* con DGR N.322 del 3 aprile 2017; la Regione Valle d'Aosta con la DGR n. 228 del 24 febbraio 2017 grazie alla quale è stato individuato il *distinct body* regionale confermando l'organizzazione esistente dal 2009.

¹¹⁹ Si tratta della maggioranza delle Regioni, quali Abruzzo, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Toscana e Valle D'Aosta, seppur con le debite distinzioni.

¹²⁰ Si tratta delle Regioni Marche e Puglia, anche attraverso razionalizzazione di uffici esistenti come nel caso della Regione Marche che ha unito le competenze in tema di aiuti di Stato con quelle relativa all'attuazione dell'Accordo di Partenariato.

stata affidata tale competenza; in un solo caso, si registra la costituzione di un apposito Comitato di valutazione aiuti di Stato¹²¹ di livello dirigenziale.

Fermo restando che le misure del *Common Understanding* non si applicano agli aiuti nei settori agricolo, forestale, della pesca e zone rurali, il fatto che l'ufficio individuato come *distinct body* fosse storicamente competente anche in detti settori ha comportato una estensione "nei fatti" del vaglio preventivo in tal senso. In due casi¹²² in cui l'ufficio individuato come *distinct body* era storicamente competente solo nei settori diversi da quelli agricolo, forestale, della pesca e zone rurali, il vaglio preventivo è stato comunque esteso anche a questi ultimi settori, decisione questa che forse trova la sua origine nelle condizionalità *ex ante* previste per i fondi SIE.

Le scelte operate dalle Regioni per l'individuazione del *distinct body* hanno senz'altro garantito la terzietà e l'imparzialità nella valutazione prescritta dall'accordo, prevedendo che siano appunto "*distinti*" e separati funzionalmente dagli uffici responsabili delle misure di aiuto.

E' interessante anche notare che tutte le Regioni hanno dato una risposta all'esigenza di rafforzare i propri *distinct body* chiamati a svolgere funzioni di supporto e vaglio preventivo sempre più stringenti degli atti delle proprie amministrazioni di appartenenza con la normativa europea in materia di aiuti di Stato, creando una rete interna di referenti per la materia in tutti gli Assessorati. Tale soluzione ha il pregio di favorire la costituzione, nel tempo, di un sistema di competenze diffuse che assicura: la presenza di personale con adeguate competenze in materia in tutte le strutture operative delle Amministrazioni regionali rendendo capillare il controllo preventivo perseguito dal *Common Understanding* e mettendo l'ufficio che predispose la misura, e che ne è quindi responsabile, nelle condizioni di operare scelte più consapevoli sotto il profilo degli aiuti di Stato; il coordinamento, l'integrazione e la necessaria uniformità nell'applicazione della normativa europea in materia grazie all'attività dei *distinct body*. Una tale soluzione ha permesso anche di rispondere alle esigenze di personale che l'attuazione dell'accordo avrebbe richiesto, articolando il supporto sui diversi uffici interessati con una moltiplicazione, in prospettiva, dei funzionari competenti in materia.

Si fa presente che comunque tutte le Regioni, al di là dell'esistenza del parere formale, forniscono assistenza e consulenza ordinaria rispetto a quesiti interpretativi trasversali sulla disciplina europea in materia nonché sulle innovazioni esistenti a livello nazionale, anche tramite confronti bilaterali con i referenti della rete regionali e attraverso corsi di formazione che affrontano i profili teorici applicati alle casistiche esistenti.

L'individuazione degli atti oggetto del vaglio preventivo, che si sostanzia nella compilazione della "Scheda aiuti di Stato", è stato uno dei temi più complessi da affrontare oltre che l'elemento determinante per definire l'iter procedurale interno. Tutte le Regioni esaminate

¹²¹ E' il caso della Regione Lombardia che ha modificato il proprio Comitato di valutazione aiuti di Stato esistente, coordinato dal precedente ufficio competente in materia di consulenza legale di diritto europeo, che ha assommato le funzioni di altri uffici quali il coordinamento della programmazione UE per i fondi SIE, la programmazione interna e la segreteria di Giunta.

¹²² E' il caso della Regione Friuli Venezia Giulia e della Regione Valle d'Aosta; in tali Regioni la competenza settoriale in tema di aiuti di stato ed agricoltura è separata funzionalmente da quella relativa agli altri settori; nonostante ciò tali Regioni hanno comunque previsto un vaglio simile in tale settore, estendendo quanto previsto per i settori non agricoli. Non così per la Regione Lazio che, invece, ha esplicitamente escluso detti settori.

prevedono che il vaglio preventivo riguardi tanto le deliberazioni della Giunta regionale quanto gli atti dirigenziali – ove rilevanti. Al fine, però, di evitare aggravii procedurali inutili molte Regioni¹²³ hanno cercato di identificare gli atti che sicuramente non sono rilevanti in materia di aiuti di Stato, escludendoli quindi dall'obbligo di compilazione della scheda.

Con riguardo all'obbligatorietà del parere del *distinct body*, va premesso che le indicazioni fornite dal Dipartimento per le politiche europee già prevedono l'obbligatorietà dello stesso:

- in caso di notifica di una misura di aiuto, nel qual caso il parere del *distinct body* è ad essa allegato e riguarda i profili di compatibilità della misura oltre che la completezza del fascicolo di notifica;
- nel caso in cui l'ufficio che predispone la misura voglia chiedere un parere al Dipartimento per le politiche europee (ivi incluse le pre-notifiche e le misure in esenzione aventi un budget annuale medio di 30 milioni di EUR), nel qual caso dovrà preventivamente raccogliere quello del proprio *distinct body*.

Ciò premesso e tenuto conto che tutte le Regioni sono tenute al rispetto di tali previsioni, con specifico riguardo alle disposizioni regionali sull'obbligatorietà del parere del *distinct body* è possibile, in estrema sintesi, raggruppare le Regioni come segue:

1. Regioni¹²⁴ dove il parere del *distinct body* di norma non è obbligatorio se non con alcune eccezioni specifiche¹²⁵, oltre ovviamente ai casi sopra ricordati previsti dal Dipartimento per le politiche europee;
2. Regioni¹²⁶ dove il parere del *distinct body* è – al contrario – di norma obbligatorio, tranne per alcune casistiche residuali¹²⁷.

La libertà organizzativa derivata dalla circolare della Presidenza del Consiglio ha permesso alle Regioni di meglio strutturarsi al fine di cercare l'organizzazione meno burocratica per non appesantire le procedure di vaglio interno e/o le competenze acquisite negli anni¹²⁸;

¹²³ In questo senso: Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Puglia e Valle d'Aosta.

¹²⁴ In tal senso Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Puglia e Toscana.

¹²⁵ Si cita, ad esempio, la Regione Emilia-Romagna che ha previsto come obbligatorio e vincolante il parere del *distinct body* per i progetti di legge e i regolamenti, in quanto compreso nel parere di adeguatezza tecnico-normativa e di legittimità espresso dal Responsabile del Servizio Affari legislativi e aiuti di Stato sul progetto medesimo. Le Regioni Abruzzo e Friuli Venezia Giulia, poi, hanno previsto il parere del *distinct body* ogniqualvolta l'ufficio responsabile per la misura di finanziamento abbia uno o più dubbi interpretativi sugli elementi di cui all'art. 107.1 TFUE che, quindi, non permettono una compilazione compiuta della scheda aiuti.

¹²⁶ In tal senso Marche, Lombardia e Valle d'Aosta.

¹²⁷ Si tratta ad esempio della Regione Lombardia che, dopo aver disciplinato la procedura di istanza al Comitato di valutazione aiuti con apposita DGR, con successivo decreto ha distinto espressamente tra casi di invio di istanza obbligatoria al parere del Comitato, casi in cui la richiesta sia discrezionale sulla base delle valutazioni dell'ufficio responsabile della misura e casi in cui il Comitato di valutazione aiuti non è competente a ricevere istanze (stante la natura dell'atto – es. di programmazione o di organizzazione interna, mancando quindi gli elementi dell'art. 107.1 TFUE oppure di concessione ed erogazione, ossia essendo questi atti attuativi di un regime già esistente).

¹²⁸ Ad esempio, nel caso delle Regioni Friuli Venezia Giulia e Valle D'Aosta, essendo presenti procedure e strutture per il vaglio preventivo precedenti la sigla del *Common Understanding* o l'adozione delle indicazioni per la sua attuazione, si registrano procedure più snelle e sistemi molto rodati di valutazione che nel tempo sono stati perfezionati sulla scorta dell'esperienza acquisita (in tal senso si veda il caso della Regione Friuli Venezia Giulia che, dopo una prima fase in cui la compilazione della scheda era stata prevista solo per determinati atti, ha optato poi per una sperimentazione, durata un anno e mezzo circa, durante la quale la compilazione della scheda è stata resa obbligatoria per tutte le delibere di giunta regionale raccogliendo, in tal modo, una casistica definita di proposte di deliberazioni giuntali esonerabili dalla compilazione della scheda); in altri casi, come la Regione Lombardia, dopo una prima fase di obbligatorietà totale (2015-2017) di passaggio di tutti gli atti amministrativi suscettibili di valutazione ex art. 107.1 TFUE, si è impostato dal luglio 2017 un sistema di distinzione espressa dei casi obbligatori da quelli discrezionali ad istanza dell'ufficio competente a quelli ove fosse escluso il vaglio, secondo una valutazione di rischio basata sulla prassi acquisita.

tutte le Regioni infatti hanno cercato di evitare la creazione di una autorità centralizzata presso cui tutti gli atti dovessero essere verificati.

Inoltre anche analizzando le tipologie di parere, nessuna Regione li ha resi vincolanti¹²⁹, sia al fine di non creare strutture che bloccassero le misure di finanziamento sia al fine di rendere evidente la responsabilità degli uffici competenti per l'attuazione nella scelta della disciplina applicabile. In alcuni casi è stato introdotto esclusivamente un obbligo motivazionale aggiuntivo da inserire nelle premesse degli atti, in modo da tracciare le motivazioni che hanno indotto la scelta di un inquadramento da parte degli uffici, anche grazie al parere del *distinct body*, nonché le scelte divergenti di tali uffici rispetto al parere negativo del *distinct body*¹³⁰, parimenti debitamente argomentate.

In tutte le Regioni può costituire oggetto del parere sia la configurazione della misura sotto il profilo degli aiuti di Stato (e in questo senso molte Regioni hanno specificatamente previsto che la richiesta di parere venga veicolata al *distinct body* con la scheda aiuti dove sono stati evidenziati i dubbi incontrati nella valutazione) che la valutazione della *compliance* dell'atto con la normativa europea di riferimento in materia (e quindi con una analisi di dettaglio delle clausole per attestare la conformità dell'atto).

Con riguardo alla scheda aiuti, il modello statale è stato vissuto dalle Regioni, anche dopo la sua diramazione da parte del Dipartimento per le Politiche europee, come il minimo comun denominatore sul quale poi approntare modifiche e ampliamenti o rispetto alla quale valutare se i sistemi pre-esistenti potessero essere mantenuti. Pertanto, accanto a Regioni che hanno adottato il modello statale apportando solo alcune modifiche¹³¹, vi sono state Regioni che hanno mantenuto il proprio modello di scheda molto dettagliata¹³²; in tali ultimi modelli di scheda, è molto ricorrente una premessa o frontespizio nel quale sono distinti tutti i casi, con relative motivazioni, che non necessitano di un vaglio degli elementi di aiuto di cui all'art. 107.1 TFUE. Il vantaggio di una tale previsione sta nella tracciabilità dei ragionamenti svolti anche in quei casi in cui non si procede con la valutazione sotto il profilo degli aiuti di Stato: ciò infatti risulta funzionale soprattutto per quegli atti, come i disegni di legge, che vengono trasmessi ad un altro organo, il Consiglio regionale, che è così in grado di conoscere la valutazione effettuata dal proponente. La questione decisamente importante

¹²⁹ Con l'unica eccezione riportata della Regione Emilia-Romagna che ha previsto come obbligatorio e vincolante il parere del *distinct body* per i progetti di legge e i regolamenti, in quanto compreso nel parere di adeguatezza tecnico-normativa e di legittimità espresso dal Responsabile del Servizio affari legislativi e aiuti di Stato sul progetto medesimo.

¹³⁰ In questo senso si annoverano le Regioni Emilia-Romagna e Lombardia.

¹³¹ Così Emilia-Romagna, Lazio e Lombardia. La Regione Lombardia, ad esempio, ha introdotto il collegamento con le sezioni della Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto permettendo di inserire una parte a compilazione che diverrà poi la motivazione dell'atto amministrativo o della relazione illustrativa del progetto di legge, oltre a due sezioni relative alla distorsione della concorrenza ed all'incidenza sullo scambio tra Stati membri, ritenuti elementi imprescindibili per la valutazione di un aiuto di Stato, tenuto conto anche della prassi recente.

¹³² In questo senso la Regione Friuli Venezia Giulia ha elaborato una scheda composta di più parti: un frontespizio, nel quale vengono elencati i casi in cui non è necessario procedere alla valutazione della presenza di aiuti di Stato e che è stato inserito proprio per garantire la tracciabilità dei ragionamenti svolti per ciascun atto; una parte A1 dedicata alla valutazione degli elementi costitutivi la nozione di aiuto di Stato, nella quale vengono esplicitati - sulla base della Comunicazione sulla nozione di aiuto e dei diversi orientamenti - le ragioni a supporto della presenza o meno di ogni elemento della nozione di aiuto nella misura oggetto di valutazione; una parte A2 finalizzata all'identificazione dello strumento (*de minimis*, esenzione, notifica) in base al quale garantire la legalità e la compatibilità delle misure per le quali la parte A1 evidenzia la presenza di aiuti di Stato. A differenza del modello statale, è prevista la compilazione di tutti gli elementi costitutivi la nozione di aiuto e non viene data per presunta l'alterazione della concorrenza e l'incidenza sugli scambi.

è che, in ogni caso, le schede aiuti sono state introdotte da tutte le Regioni come obbligatorie nella maggioranza di casistiche di atti amministrativi nonché di progetti di legge regionale ed è stata richiesta sia l'apposita firma dirigenziale da parte dell'ufficio responsabile della misura oltre che il mantenimento come parte istruttoria o del sotto-fascicolo della proposta di atto amministrativo o della proposta di legge regionale in modo da garantire la tracciabilità ed il monitoraggio dell'inquadramento sin dalla fase di prima attuazione della misura. Ciò in linea con le previsioni del *Common Understanding* e delle indicazioni statali attuative in quanto la scheda aiuti introdotta in tutti i sistemi regionali ha avuto il pregio di garantire la valutazione *ex ante* delle misure, il monitoraggio all'interno dell'istruttoria degli atti regionali e la responsabilizzazione diretta da parte degli uffici competenti per le misure circa le scelte di inquadramento; in tutto questo gli uffici costituiti come *distinct body* garantiscono il supporto costante a tali uffici nonché l'uniformità degli inquadramenti e delle valutazioni in casi analoghi, diffondendo in tale modo capillarmente la conoscenza della disciplina in materia di aiuti di Stato.

Un'ultima annotazione riguarda il tema della diffusione di tale vaglio rispetto ad atti di enti regionali sottoposti a qualunque tipo di controllo e vigilanza da parte delle Giunte Regionali nonché l'eventuale confronto con il Consiglio Regionale. Con riferimento agli enti regionali il tema è stato sottoposto all'attenzione delle Regioni e al momento non vi è stata uniformità di approcci, anche se spesso le decisioni sono state quelle di diffondere la conoscenza delle indicazioni statali. Riguardo invece ai Consigli Regionali, *il Common Understanding* incide direttamente sull'organizzazione delle "Amministrazioni di governo" quali Ministeri e Giunte Regionali, mentre non è vincolante per il Parlamento ed i Consigli Regionali: tuttavia, mentre in alcune Regioni si stanno vagliando metodi di confronto in itinere soprattutto rispetto a proposte di legge regionale di iniziativa di Giunta che giungono in Consiglio con apposita valutazione e scheda aiuti, in altre Regioni esiste già una prassi interna consolidata di valutazione delle proposte di legge di iniziativa consiliare o di iniziativa della Giunta che approdano in Consiglio¹³³.

In conclusione, si può affermare che, nonostante l'autonoma potestà organizzativa attivata da parte di tutte le Regioni per l'individuazione del *distinct body* e la proceduralizzazione dei propri vagli e pareri, tutti i sistemi regionali esaminati sono stati in grado, salve possibili correzioni in corso d'opera, di garantire:

- tracciabilità delle misure grazie soprattutto alla scheda aiuti, alla possibilità di mappare i pareri redatti sulle singole misure, alle motivazioni eventualmente inserite negli atti amministrativi o nelle relazioni illustrative delle proposte di legge;

¹³³ In Friuli Venezia Giulia, ad esempio, la legge regionale 19 maggio 1998, n. 9 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi comunitari in materia di aiuti di Stato) prevede che i disegni di legge siano sottoposti all'approvazione della Giunta regionale già corredati delle "schede tecniche necessarie alla verifica preliminare della sussistenza di aiuti di Stato e della loro compatibilità con la normativa europea in materia" e che sia i disegni di legge che le proposte di legge siano sottoposti all'esame della Commissione consiliare corredati delle predette schede tecniche che vengono compilate a cura della struttura competente, ai sensi del regolamento di organizzazione. In attuazione di detta norma, l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale ha adottato, già nella primavera del 2015, delle direttive riguardanti il processo di verifica preventiva di compatibilità alla normativa europea in materia di aiuti di Stato delle proposte di legge e degli emendamenti di iniziativa consiliare. Il documento, in particolare, specifica gli atti soggetti al controllo e le modalità di implementazione del processo nell'ambito delle procedure in Commissione consiliare e in Aula, e adotta il modello di scheda aiuti di Stato.

- certezza giuridica grazie al legame tra i pareri del *distinct body* o le valutazioni espresse nelle schede aiuti e i conseguenti adempimenti della legge 234/2012, le procedure della Commissione nel sistema SANI nonché con gli eventuali controlli ai fini della legalità/compatibilità/conformità delle misure;
- semplificazione delle procedure e celerità dell'approvazione delle misure pur mirando ad ottenere preventivi vagli sostanziali di conformità;
- certezza organizzativa interna, individuando casistiche di vaglio obbligatorio o di sottoposizione a scheda rispetto agli atti da sottoporre a valutazione del Comitato e/o alla scheda aiuti;
- sussidiarietà interna, evitando accentramenti interni di competenza, grazie alla responsabilizzazione degli uffici competenti per le misure, spesso con ruolo di supporto attivo a geometria variabile da parte degli uffici centrali nelle varie organizzazioni.

Allegato I

Links ai materiali

[“Il futuro della politica regionale di coesione”](#) – Posizione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, 20 aprile 2017

[Documento di analisi della direttiva 2014/24/UE in materia di appalti pubblici](#) - approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome il 19 febbraio 2015

[Documento di analisi della direttiva 2014/23/UE in materia di contratti di concessione](#) - approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome il 24 settembre 2015

[“Il ruolo delle Regioni e delle Province autonome nella disciplina primaria e di dettaglio dei contratti pubblici alla luce dell’approvazione del nuovo Codice in materia \(D.lgs. 50/2016\)”](#) a cura di ITACA – Istituto per l’innovazione e trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale

[Posizione e contributo delle Regioni e delle Province autonome italiane al Programma Nazionale di Riforma 2017](#)

Osservazioni delle Regioni italiane sul pacchetto “Economia circolare” - art. 24, c. 3 e art. 25, legge 234/2012

- Marche: [Risoluzione](#) del Consiglio regionale del 2 febbraio 2016
- Emilia - Romagna: [Risoluzione](#) della I Commissione assembleare del 16 febbraio 2016
- Friuli Venezia Giulia: [Risoluzione](#) della V Commissione consiliare n. 2 del 17 febbraio 2016
- Lombardia: [Risoluzione](#) del Consiglio regionale n. 56 del 22 marzo 2016
- Calabria: [Risoluzione](#) della II Commissione consiliare del 19 aprile 2016
- Puglia: [Risoluzione](#) del Consiglio regionale del 21 luglio 2016

[Common Understanding on strengthening the institutional setup on State Aid control in Italy](#)

Allegato II



Formazione in materia europea
Programma 2016

I SEMINARI

Quarto Ciclo di Seminari specialistici sulle politiche europee
Roma e Bruxelles

I LABORATORI

Better regulation in pratica - Esercitazioni di partecipazione alla fase ascendente e discendente e di gestione delle procedure di infrazione
Roma

ALTA FORMAZIONE

Legge 234/2012 – Partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione e attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea
Caserta

La Commissione si impegna ad assumersi la responsabilità politica di applicare nella sua attività i principi e le procedure per legiferare meglio e invita le altre Istituzioni dell'Ue e gli Stati membri a fare altrettanto ("Legiferare meglio per ottenere risultati migliori - Agenda dell'UE", Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni - COM (2015) 215 def.).

Ignoranti quem portum petat nullus suus ventus est
(Seneca, Lettere a Lucilio, lettera 71)

Gran parte della legislazione nazionale è di derivazione europea. Considerato che le Regioni e le Province autonome italiane hanno il diritto e il dovere di partecipare alla formazione e all'attuazione delle norme dell'Ue nelle materie di loro competenza, è evidente come il raggiungimento degli obiettivi europei della *Better regulation* dipenda anche dal contributo regionale. La nuova agenda della Commissione europea è stata varata nel mese di maggio 2015. Essa, però, non è "autosufficiente". Il raggiungimento degli obiettivi che si pone sarà possibile soltanto se principi, responsabilità e strumenti saranno condivisi a tutti i livelli di governo.

Con il programma di *FORMAZIONE IN MATERIA EUROPEA - 2016*, il CINSEDO – Centro INterregionale Studi E DOcumentazione - mette a sistema l'esperienza acquisita e le lezioni apprese negli ultimi cinque anni, dal 2011 al 2015, facendo un ulteriore passo in avanti nella proposta formativa. Il programma comprende le due tipologie formative in materia europea già sperimentate a partire dal 2011 - "Alta formazione" e "Ciclo di Seminari" - a cui si aggiungono ora i "Laboratori", finalizzati a mettere in pratica le procedure (il "metodo") ed i contenuti (il "merito") appresi in occasione dei corsi svolti negli anni passati.

Il "*QUARTO CICLO DI SEMINARI*" prosegue la formazione già avviata nei diversi settori di intervento delle Regioni e Province autonome italiane, con attenzione ai temi di maggiore interesse e attualità scelti tra quelli preannunciati dalla Commissione europea nel suo programma di lavoro annuale. I Seminari sono aperti a tutti i funzionari regionali e prevedono la possibilità di partecipare anche a distanza in videoconferenza.

I "*LABORATORI*" sono finalizzati a mettere in pratica il "metodo" e il "merito" appresi nei Corsi di Alta formazione degli scorsi anni e nei singoli Seminari. Obiettivo specifico dei laboratori è l'acquisizione e il rafforzamento delle competenze per partecipare alla fase ascendente e discendente, per prevenire e migliorare la gestione delle procedure di infrazione, con riferimento a casi concreti e in applicazione della legge 234/2012. La partecipazione ai laboratori è su invito e prevede la partecipazione in aula.

Il "*CORSO DI ALTA FORMAZIONE*" è un corso residenziale della durata di cinque giorni, con la finalità di approfondimento e aggiornamento sui temi istituzionali e ordinamentali, dal Trattato di Lisbona fino alla legge 234/2012, destinato ai funzionari delle Regioni che si occupano del processo legislativo, a partire dal livello europeo, fino a quello statale e regionale. Il Corso prevede la partecipazione in aula.

Le tre proposte formative sono tra loro strettamente collegate, a partire dalla condivisione di principi, strumenti e obiettivi della *Better regulation* europea.

Il programma di *FORMAZIONE IN MATERIA EUROPEA - 2016*, è coordinato da Andrea Ciaffi, dirigente per i rapporti con l'Unione europea della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e delle attività di ricerca del Cinsedo.

Il direttore del programma di *FORMAZIONE IN MATERIA EUROPEA - 2016* è Cecilia Odone, esperta in materia di partecipazione delle Regioni alla formazione e attuazione del diritto UE, già direttore di diversi corsi di formazione per funzionari e dirigenti regionali.

Destinatari

Dirigenti e funzionari delle Regioni e delle Province autonome italiane che si occupano, nelle rispettive amministrazioni, della partecipazione alla formazione e attuazione delle norme e delle

politiche europee nelle materie di interesse regionale, dei temi specifici approfonditi all'interno dei singoli seminari e del processo legislativo e decisionale regionale ad essi connesso.

Obiettivi

Fornire gli strumenti, le competenze tecniche e i necessari aggiornamenti per contribuire dal livello regionale agli obiettivi europei della *Better regulation*,

Rafforzare le competenze settoriali rispetto ai *dossier* europei di interesse regionale.

Avvicinare teoria e pratica della partecipazione alla formazione e attuazione delle norme e delle politiche europee nelle materie di competenza e di interesse delle Regioni e Province autonome, in applicazione delle procedure previste dalla legge 234/2012.

Consolidare il networking e rendere sistematico il confronto tra gli interlocutori istituzionali ai diversi livelli di governo, con il coinvolgimento, nelle attività di formazione, dei funzionari delle Istituzioni europee e degli END - esperti nazionali distaccati - anche al fine di diffondere la conoscenza del ruolo e la valorizzazione delle competenze.

Organizzazione e sede

Il “Quarto Ciclo di Seminari” si svolge a Roma, presso il Cinsedo, via Parigi 11 (II piano). E' possibile la partecipazione in videoconferenza.

I “Laboratori” si svolgono a Roma presso il Cinsedo e la partecipazione è su invito.

Il “Corso di Alta formazione” si svolge a Caserta, in collaborazione con la Scuola Nazionale dell'Amministrazione, SNA - Presidenza del Consiglio dei Ministri, con le modalità specificate con apposita comunicazione.

La partecipazione al “Quarto Ciclo di Seminari”, ai “Laboratori” e al “Corso di Alta formazione” è gratuita.

Al termine di ogni Corso, Seminario e Laboratorio verrà rilasciato un attestato di partecipazione.

Per ciascuna iniziativa di formazione, il programma e le modalità di iscrizione si possono scaricare al sito internet www.regioni.it (cliccare “Agenda” e “Seminari Cinsedo”). Eventuali ed ulteriori informazioni possono essere richieste alla Segreteria organizzativa (Sig.ra Alessia Abacot, tel.: 06 488 829 206, e-mail: europa@regioni.it)

Il CINSEDO – Centro INterregionale Studi E DOcumentazione – è un'associazione senza fini di lucro cui partecipano tutte le Regioni italiane e le due Province autonome di Trento e Bolzano. Il Cinsedo ha sede in Roma e svolge il ruolo di segreteria della Conferenza delle Regioni e Province autonome italiane. Inoltre, conduce ricerche e supporta studi e analisi su questioni di interesse regionale anche in collaborazione con soggetti pubblici e privati.

Il CINSEDO ha supportato e organizzato le seguenti iniziative di formazione per dirigenti e funzionari regionali:

2011 – *Corso di alta formazione “I governi regionali nel processo decisionale europeo 2011. Strumenti per la partecipazione delle Regioni e Province autonome italiane alla formazione e attuazione degli atti dell'Unione europea”*, organizzato dalla Fondazione Collegio europeo di Parma in collaborazione con Cinsedo (Parma, 16 - 20 maggio 2011)

2012 - *Corso di Alta formazione “Governi e Parlamenti regionali nel processo decisionale dell'Unione europea”*, partner scientifico LUISS Guido Carli (Roma, 9 - 13 luglio 2012 e Bruxelles, 16 - 17 ottobre 2012)

2013 – *“Ciclo di Seminari specialistici sulle politiche europee”* (Roma, luglio 2013 - marzo 2014)

2014 - *“Incontro con gli uffici delle Regioni italiane a Bruxelles: la legge 234/2012”* (Bruxelles, 21 gennaio 2014)

“Incontro delle Regioni con gli esperti nazionali distaccati – END (Bruxelles, 11 marzo 2014)

“Secondo Ciclo di Seminari specialistici sulle politiche europee” (Roma, maggio – dicembre 2014)

“Seminario di formazione sulle procedure di infrazione ambientale” (Roma, 27 – 28 ottobre 2014)

2015 – *“Terzo Ciclo di Seminari specialistici sulle politiche europee” (Roma, maggio – dicembre 2015)*

Publicazioni

Dicembre 2015 – “Le Regioni e le politiche europee” a cura di Andrea Ciaffi e Cecilia Odone, in *Istituzioni del Federalismo*, Numero Speciale 2015, ed. Maggioli (Atti del secondo ciclo di seminari specialistici sulle politiche europee del CINSEDO) http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/Supplemento%20_2015/Intero.pdf

Marzo 2015 – “Atti del primo ciclo di seminari specialistici sulle politiche europee” a cura di Andrea Ciaffi e Cecilia Odone (pubblicazione online: <http://www.regioni.it/agenda/2015/03/17/atti-del-i-ciclo-di-seminari-specialistici-sulle-politiche-europee-394724/>)

FORMAZIONE IN MATERIA EUROPEA PROGRAMMA 2016

SEMINARIO

Roma, 8 aprile 2016 (ore 10.30 – 13.30)

Il futuro della politica di coesione

Relatore: Nicola De Michelis, Capo Gabinetto di Corina Crețu, Commissaria alla Politica Regionale, Commissione europea

SEMINARIO

Roma, 29 aprile 2016 (ore 10.30 – 13.30)

Direttive appalti e concessioni: il recepimento

Relatori: Paola Zanetti, DG MARKT, Commissione europea; Valentina Guidi, Dipartimento politiche europee, Presidenza del Consiglio dei Ministri; Pierdanilo Melandro, ITACA

SEMINARIO

Roma, 27 giugno 2016 (ore 10.30 - 13.30)

Governance economica europea: le Raccomandazioni specifiche per l’Italia per il 2016

Relatrice: Antonia Carparelli, Consigliere economico per il Semestre Europeo e la Governance dell’UEM, Rappresentanza in Italia della Commissione europea

SEMINARIO

Roma, 16 settembre 2016 (ore 10.00 – 13.00)

Economia circolare: la legislazione dell’Unione europea sui rifiuti nel nuovo pacchetto

Relatore: Jose Jorge Diaz Del Castillo, DG ENV, Commissione europea

Il seminario si svolgerà in lingua inglese. Sarà garantito l’interpretariato EN-IT

LABORATORIO

Roma, 7 ottobre 2016 (ore 10.30-13.30)

Dalla Banca dati “Extranet-L” al “Portale dei Delegati”: istruzioni per l’uso ed esercitazione pratica

Relatore: Daniele Melis, Amministratore del Portale dei Delegati per conto dell’Italia, Ministero Affari Esteri

La partecipazione è su invito e si richiede la presenza in aula

ALTA FORMAZIONE

Caserta, 24 – 28 ottobre 2016

Legge 234/2012 – Partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione e attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea

Il Corso è organizzato in collaborazione con la Scuola Nazionale dell’Amministrazione - SNA (Presidenza del Consiglio dei Ministri)

Il Corso è riservato a 44 funzionari delle Regioni e Province autonome

Termine iscrizione: 30 settembre 2016

Programma e informazioni: <http://www.regioni.it/materie/agenda/seminari-cinsedo/>

LABORATORIO

Roma, 12 dicembre 2016 (ore 10.30-13.30 / 14.30-17.00)

Aiuti di Stato alle infrastrutture. Nozione di aiuto nella Comunicazione della Commissione europea ed esercitazione su due casi pratici

Relatori: Alessandro Amelotti, Carlos Gonzalez-Finat, Olga Simeon, DG COMP, Commissione europea; Valerio Vecchiotti, Dipartimento politiche europee, Presidenza del Consiglio dei Ministri; Monica Lai, Agenzia per la Coesione Territoriale

La partecipazione è su invito e si richiede la presenza in aula

b) Programmi dei Seminari, Laboratori e Corso di Alta formazione



Formazione in materia europea - 2016
QUARTO CICLO DI SEMINARI SPECIALISTICI SULLE POLITICHE EUROPEE

Seminario

Il futuro della politica di coesione

Venerdì 8 Aprile 2016, ore 10.30 – 13.30

CINSEDO, Roma

PRESENTAZIONE

La politica regionale e di coesione è stata una delle condizioni fondamentali per lo sviluppo armonico delle Regioni europee, perché basata sul territorio e programmata a livello regionale.

L'attuale periodo di programmazione sembra aver innestato un processo di trasformazione delle politiche strutturali europee da politiche a forte vocazione addizionale, territoriale e policentrica a una politica centralizzata e settoriale.

Da questo punto di vista, il seminario intende offrire un panorama sulle possibili riforme della politica di coesione post 2020 e su come potrebbero essere aggiornati gli obiettivi di una politica di riequilibrio territoriale. Il seminario intende quindi rappresentare un contributo nell'ambito del percorso di costruzione della posizione delle Regioni italiane sul futuro della politica di coesione europea, anche in considerazione della grande importanza che tale politica riveste per una gran parte dei territori del Paese.

PROGRAMMA

10.30 - 10.45 - Introduzione e presentazione del programma di "Formazione in materia europea – 2016"

Andrea Ciaffi - Dirigente rapporti con l'Unione europea della Conferenza delle Regioni e dell'attività di ricerca del Cinsedo, coordinatore del programma di formazione

Cecilia Odone - Esperta diritto UE, direttore del programma di formazione

10.45 – 11.00 - Le Regioni italiane e il futuro della politica di coesione

Lucio Caporizzi – Direttore Programmazione, affari internazionali ed europei, Regione Umbria

11.00 – 13.00 – Il futuro della politica di coesione

Nicola De Michelis - Capo Gabinetto di Corina Crețu, Commissaria alla politica regionale, Commissione europea

13.00 – 13.30 - Domande e risposte



Formazione in materia europea - 2016
QUARTO CICLO DI SEMINARI SPECIALISTICI SULLE POLITICHE EUROPEE

Seminario

Direttive appalti e concessioni: il recepimento

Venerdì 29 Aprile 2016, ore 10.30 – 13.30

CINSEDO, Roma

PRESENTAZIONE

Il seminario si propone di fare il punto sul recepimento delle direttive europee in materia di appalti e concessioni e di inquadrare il nuovo contesto legislativo per gli acquisti pubblici in una visione di prospettiva ai diversi livelli di governo.

Dopo una breve panoramica dello stato attuale del recepimento delle direttive negli Stati membri, il primo intervento si concentrerà sulla strategia appalti pubblici, concepita come il superamento del dato formalistico e legalistico e il raggiungimento di un reale cambiamento nella pratica degli acquisti pubblici negli Stati membri. Verranno evidenziati i collegamenti fra questa strategia e le recenti comunicazioni della Commissione sulla Strategia sul mercato unico e l'economia circolare.

Gli interventi che seguiranno, prenderanno in considerazione le novità più rilevanti per il livello statale e regionale italiano. Il recepimento delle direttive europee rappresenta un'occasione fondamentale per avviare una profonda riforma del sistema degli appalti pubblici in Italia. Gli elementi fondanti del nuovo codice dei contratti pubblici, approvato con decreto legislativo n. 50 del 18 aprile 2016, sono: stazioni appaltanti più efficienti e professionali, gare più semplici e trasparenti, maggiore apertura alla concorrenza, migliore *governance*. La nuova disciplina, infatti, ha previsto: il riconoscimento alle Regioni di un ruolo attivo di supporto alle amministrazioni del territorio per l'attuazione dei principi di trasparenza e il coinvolgimento nella Cabina di Regia di nuova istituzione, titolare di funzioni di *governance* nel settore dei contratti pubblici; l'introduzione di un sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti gestito da ANAC; l'introduzione del rafforzato principio di suddivisione in lotti per facilitare l'accesso delle PMI; l'introduzione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa come regola, relegando il criterio del prezzo più basso a ipotesi residuali; introduzione di un Albo nazionale dei commissari di gara gestito da ANAC; la regolazione del dibattito pubblico per le opere strategiche; l'introduzione di una disciplina finalizzata a semplificare gli approvvigionamenti sotto soglia.

PROGRAMMA

10.30 – 10.45 – Introduzione

Andrea Ciaffi - Dirigente rapporti con l'Unione europea della Conferenza delle Regioni e dell'attività di ricerca del Cinsedo, coordinatore del programma di Formazione in materia europea 2016

Cecilia Odone - Esperta diritto UE, direttore del programma di Formazione in materia europea 2016
Paolo Fossati –Dirigente Infrastrutture e Governo del territorio, Ambiente ed Energia e Protezione civile

10.45 - 11.30 – Le Direttive UE in materia di appalti e concessioni, dal recepimento negli Stati membri al nuovo contesto della Strategia per il mercato interno

Paola Zanetti – Capo Unità aggiunto, Unità G-1 Strategia in materia di appalti pubblici, DG GROW, Commissione europea

11.30 – 12.15 – Il recepimento delle Direttive in Italia: le principali novità legislative

Valentina Guidi – Coordinatore Servizio per la libera circolazione delle merci e dei capitali, Ufficio Mercato Interno e Concorrenza - Dipartimento per le politiche europee, Presidenza del Consiglio dei Ministri

12.15 – 13.00 – Il contributo delle Regioni italiane al processo di recepimento e le prossime tappe

Pierdanilo Melandro – Affari giuridici e legislativi - ITACA – Istituto per l’Innovazione e Trasparenza degli Appalti e Compatibilità Ambientale

13.00 – 13.30 - Domande e risposte



Formazione in materia europea - 2016
QUARTO CICLO DI SEMINARI SPECIALISTICI SULLE POLITICHE EUROPEE
Seminario
Governance economica europea: le Raccomandazioni specifiche per l'Italia per il 2016
Lunedì 27 Giugno 2016, ore 10.30 – 13.30
CINSEDO, Roma

PRESENTAZIONE

Il 18 maggio scorso la Commissione Europea ha pubblicato la sua proposta di Raccomandazioni specifiche per i paesi dell'Unione nell'ambito del Semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche. Le Raccomandazioni, che saranno discusse e approvate dal Consiglio entro la fine di giugno, contengono indicazioni politiche concrete e dettagliate, volte a orientare e sostenere i programmi di riforma dei paesi. L'obiettivo ultimo è quello di assicurare la stabilità e consolidare la ripresa economica dell'Unione nel suo insieme. Il seminario si propone di approfondire il contenuto delle raccomandazioni indirizzate all'Italia, e di analizzarne e discuterne la rilevanza per fronteggiare i problemi e le sfide ereditate dalla crisi.

PROGRAMMA

10.30 – 10.45 – Introduzione

Andrea Ciaffi - Dirigente rapporti con l'Unione europea della Conferenza delle Regioni e dell'attività di ricerca del Cinsedo, coordinatore del programma di "Formazione in materia europea 2016"

Cecilia Odone - Esperta diritto UE, direttore del programma di "Formazione in materia europea 2016"

10.45 – 12.45 – *Governance economica europea: le Raccomandazioni specifiche per l'Italia per il 2016*

Antonia Carparelli - Consigliere economico per il Semestre Europeo e la Governance dell'UEM, Rappresentanza in Italia della Commissione europea

12.45 – 13.15 – La preparazione del contributo delle Regioni italiane al PNR 2017

Cecilia Cellai – Tecnostruttura delle Regioni per il FSE, Dirigente Settore Sviluppo sostenibile e Regional Team PNR – Re.Te.PNR

13.15 – 13.30 - Domande e risposte



Formazione in materia europea - 2016

ALTA FORMAZIONE

Legge 234 del 2012 – Partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione e attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea

Caserta, 24-28 ottobre 2016

Scuola Nazionale dell'Amministrazione, viale Giulio Douhet 2/A, Palazzo Reale

PRESENTAZIONE

A circa quattro anni dall'entrata in vigore della legge 234 del 2012, che ha aggiornato le procedure sulla partecipazione dell'Italia al processo di formazione e attuazione delle norme e delle politiche dell'Unione europea, anche adattandole al Trattato di Lisbona, come hanno utilizzato lo Stato e le Regioni gli strumenti messi loro a disposizione? Quali sono le potenzialità per le Regioni e quali i risultati ottenuti? In prospettiva, inoltre, la riforma costituzionale approvata in Parlamento aprirebbe ora nuovi scenari istituzionali e di *governance* multilivello per il sistema italiano di partecipazione al processo di integrazione europea. All'interno di quest'ultimo, attraverso le diverse modifiche dei Trattati, è stato riconosciuto un rilievo sempre più importante ed incisivo, da un lato, alla dimensione territoriale delle politiche e, dall'altro, alla democraticità del processo decisionale. A partire dal principio di sussidiarietà, ora enunciato anche in riferimento al livello regionale e locale, fino alla nuova dimensione territoriale della politica di coesione ed al rafforzamento del ruolo parlamentare nel processo decisionale, il Trattato di Lisbona ha infine posto le basi per un processo di integrazione che ascolti sempre di più i territori, i cittadini e, più in generale, le esigenze concrete dei destinatari delle politiche, per tradurle in strumenti efficaci rispetto agli obiettivi ed efficienti rispetto ai costi che esse comportano.

Obiettivi e contenuti del corso

Il "Corso di Alta formazione" intende approfondire i più rilevanti temi istituzionali, procedurali e materiali dal Trattato di Lisbona fino alla legge 234 del 2012, con lo scopo di fornire gli strumenti teorici e pratici di applicazione della stessa legge nelle singole Regioni e Province autonome. Le procedure statali si inseriscono infatti nell'ambito delle procedure e dei meccanismi interistituzionali previsti dall'ordinamento europeo. A loro volta, nel rispetto delle procedure statali, le singole Regioni hanno sviluppato procedure e prassi per adempiere agli obblighi e cogliere le opportunità del processo di integrazione europea negli spazi e nei settori di loro competenza. Dal funzionamento delle istituzioni e del processo legislativo e decisionale, alle principali politiche dell'Unione europea, fino

alle modalità di partecipazione alla fase ascendente, agli adempimenti richiesti alle Regioni in fase discendente, agli obblighi di cooperazione amministrativa e alle novità organizzative, il programma aiuterà a sviscerare, nella teoria e nella pratica, opportunità e obblighi per le Regioni, per favorire una partecipazione sempre più attenta, tempestiva, efficace alle decisioni europee che hanno impatto sul territorio. Principi, strumenti e obiettivi della *Better regulation* europea costituiscono il punto di riferimento dell'intero percorso formativo.

Destinatari

Il Corso di Alta formazione è destinato ai funzionari e ai dirigenti delle Regioni e delle Province autonome o delle loro associazioni che si occupano delle politiche settoriali e del processo legislativo, dal livello europeo, fino a quello statale e regionale.

Il Corso ha carattere residenziale e prevede la partecipazione in aula.

Organizzazione

Il corso è organizzato, in collaborazione, dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione - SNA (Presidenza del Consiglio dei Ministri) e dal CINSEDO (Centro INTERregionale Studi E DOcumentazione, Roma) nell'ambito del programma di "Formazione in materia europea – 2016" del Cinsedo.

Il modulo e il programma del Corso si possono scaricare al seguente link: <http://www.regioni.it/materie/agenda/seminari-cinsedo/>

Il materiale didattico sarà distribuito in formato elettronico per e-mail.

E' prevista una valutazione finale.

Al termine del Corso sarà rilasciato un **attestato di partecipazione**. La presenza sarà rilevata con la firma di ingresso e di uscita sia al mattino che al pomeriggio. Ai fini del rilascio dell'attestato **le ore di assenza non devono superare il 20 per cento del totale** delle ore di lezione (32 ore complessive).

Sede di svolgimento

Caserta, Scuola Nazionale dell'Amministrazione, Palazzo Reale, viale Giulio Douhet 2/A.

Modalità di iscrizione e termini

La partecipazione al Corso di Alta formazione è **gratuita**.

L'ammissione a partecipare al Corso **include** il pernottamento presso la sede della Scuola, dalla sera di lunedì 24 ottobre al mattino di venerdì 28 ottobre, la prima colazione e i pasti, a partire dalla cena di lunedì 24 ottobre fino alla prima colazione di venerdì 28 ottobre.

Sono ammessi prioritariamente due funzionari o dirigenti per ogni Regione o Provincia autonoma, tra coloro che richiedono l'iscrizione **entro e non oltre il 30 settembre 2016**. L'ammissione avverrà seguendo l'ordine cronologico di ricezione delle richieste di iscrizione completa della documentazione richiesta.

La **richiesta di iscrizione** deve essere effettuata compilando l'apposito **modulo** a cui deve essere **allegata l'autorizzazione alla missione** da parte del dirigente della competente struttura di appartenenza. Il modulo e l'autorizzazione devono essere **inviati all'indirizzo e-mail: europa@regioni.it**. La segreteria organizzativa confermerà l'ammissione al Corso per email, una volta verificati i requisiti più sopra indicati, nel rispetto dell'ordine cronologico di ricezione delle richieste e della priorità di assegnazione di due posti per Regione o Provincia Autonoma.

Al raggiungimento del numero massimo di iscrizioni e, in ogni caso, dopo il 30 settembre, sarà predisposta una lista di attesa con le richieste che risponderanno ai requisiti (invio, entro il 30 settembre del modulo e dell'autorizzazione alla missione), a cui si attingerà nell'eventualità di rinuncia da parte di iscritti già ammessi o di disponibilità di posti.

In caso di rinuncia da parte di un iscritto già ammesso al Corso, è fatto obbligo di comunicare tempestivamente l'impossibilità sopravvenuta, scrivendo all'indirizzo e-mail: europa@regioni.it per dare la possibilità alla segreteria di ammettere l'avente diritto in lista di attesa. La mancata comunicazione tempestiva della rinuncia, sarà causa di non ammissione ai successivi corsi, seminari, laboratori organizzati dal Cinsedo.

Segreteria organizzativa

Per eventuali informazioni si prega di rivolgersi alla Sig.ra Alessia Abacot, tel.: 06 488 829 206, e-mail: europa@regioni.it

PROGRAMMA

Lunedì 24 ottobre 2016 (ore 14.00 – 18.30) e Martedì 25 ottobre 2016 (ore 9.30 – 13.00)

Presentazione e introduzione del Corso

I Modulo – Unione europea: le istituzioni e il processo legislativo

Docenti: Roberto Adam, Paolo Ponzano

- L'Unione europea: istituzioni, fonti e competenze
- Il processo decisionale e legislativo: cos'è cambiato con il Trattato di Lisbona

Martedì 25 ottobre 2016 (ore 14.00 – 18.30)

II Modulo – Le principali politiche di interesse regionale

Docenti: Antonia Carparelli, Roberto Adam, Giulia D'Agnone

- La *Governance* economica europea
 - Le politiche settoriali dell'Unione europea
- Case studies: presentazione e discussione* - Coordinatori: Roberto Adam, Giulia D'Agnone

Mercoledì 26 ottobre 2016 (ore 9.30 – 13.00/14.00 – 18.30)

III Modulo – Aiuti di Stato, Mercato interno, Cooperazione amministrativa europea

Docenti: Cristina Schepisi, Valerio Vecchietti, Giuseppina Valente, Giulia D'Agnone

- Dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea alla “Modernizzazione” degli Aiuti di Stato. Il mercato interno e la libera circolazione
 - La disciplina sugli Aiuti di Stato nella legge 234/2012
 - La cooperazione amministrativa: sistema IMI, rete europea SOLVIT, sistema EU Pilot
- Case studies: presentazione e discussione* - Coordinatori: Giuseppina Valente, Giulia D'Agnone

Giovedì 27 ottobre 2016 (ore 9.30 – 13.00/14.00-18.30)

IV Modulo – Legge 234 del 2012: Stato e Regioni nel processo di formazione e attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea

Docenti: Roberto Adam, Lorella Di Giambattista, Andrea Ciaffi, Cecilia Odone

- Il ruolo del Governo e del Parlamento
- Il ruolo delle Regioni e le procedure

Case studies: presentazione e discussione - Coordinatori: Andrea Ciaffi e Cecilia Odone

Venerdì 28 ottobre 2016 (ore 9.30 – 13.00)

V Modulo – Organizzazione e coordinamento delle amministrazioni

Docenti: Pierluigi D’Elia, Giancarlo Defazio

- Organizzazione e coordinamento della partecipazione alla fase ascendente e discendente
- Gli END – Esperti Nazionali Distaccati

13.00-13.30 - Chiusura dei lavori e consegna degli Attestati

I docenti del Corso di Alta formazione 2016

Roberto Adam - Docente Scuola Nazionale dell’Amministrazione, Presidenza del Consiglio dei Ministri, già Capo del Dipartimento per le Politiche europee

Antonia Carparelli - Consigliere economico per il Semestre Europeo e la *Governance* dell’UEM, Rappresentanza in Italia della Commissione europea

Andrea Ciaffi - Dirigente per i rapporti con l’Unione europea della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e delle attività di ricerca del Cinsedo, coordinatore del Programma di “Formazione in materia europea – 2016” organizzato dal Cinsedo

Giulia D’Agnone – Dottore di ricerca in diritto internazionale e dell’Unione europea, Università di Macerata

Giancarlo Defazio - Dirigente Roma Capitale, Dipartimento Progetti di sviluppo e finanziamenti europei, già Presidente del direttivo nazionale CLENAD (Comité de Liaison des Experts Nationaux detachés)

Pierluigi D’Elia - Capo Ufficio IV, DG Unione europea, Ministero degli Affari Esteri

Lorella Di Giambattista – Consigliere parlamentare, Reggente Ufficio centrale delle Commissioni permanenti e speciali, Senato della Repubblica

Cecilia Odone – Esperta diritto Ue e Regioni, direttore del Programma di “Formazione in materia europea – 2016” organizzato dal Cinsedo

Paolo Ponzano – Senior Fellow, Robert Schuman Centre, Istituto Universitario Europeo, Firenze

Cristina Schepisi - Docente Università degli Studi di Napoli Parthenope

Giuseppina Valente - Responsabile del Centro SOLVIT italiano, Dipartimento per le politiche europee, Presidenza del Consiglio dei Ministri

Valerio Vecchietti - Dirigente Dipartimento per le politiche europee, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Responsabile Servizio per gli aiuti di Stato e la Concorrenza



Formazione in materia europea - 2016

LABORATORIO

Aiuti di Stato alle infrastrutture. Nozione di aiuto nella Comunicazione della Commissione europea ed esercitazione su due casi pratici

Lunedì 12 dicembre 2016, ore 10.30 – 13.30 /14.30 – 17.00

CINSEDO, Roma

PRESENTAZIONE

La Comunicazione della Commissione europea sulla nozione di aiuto di Stato è stata pubblicata in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea il 19 luglio 2016. Nell'ambito del processo di modernizzazione degli aiuti di Stato, la Comunicazione chiarisce la nozione di aiuto di cui all'articolo 107.1 TFUE, esplicitando come la Commissione europea intende applicare tale nozione sulla base della giurisprudenza della Corte di Giustizia.

Il laboratorio si propone di approfondire teoricamente e poi mettere in pratica con apposite esercitazioni, la conoscenza della nozione di aiuto di Stato con particolare riferimento al settore delle infrastrutture. Considerata la loro importanza strategica per la competitività e lo sviluppo, infatti, la Comunicazione della Commissione europea dedica un'apposita sezione al tema degli aiuti di Stato alle infrastrutture, per i quali essa fornisce specificazioni rispetto "ai casi in cui il finanziamento delle infrastrutture favorisce un'impresa, concede un vantaggio e incide sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati membri".

Alla prima sessione, di tipo più teorico, seguirà la seconda sessione di tipo pratico. Quest'ultima prenderà in considerazione due casi concreti in materia di infrastrutture idriche e infrastrutture stradali, con la suddivisione dei partecipanti in due gruppi di lavoro, coinvolti attivamente in un'esercitazione pratica finalizzata ad applicare i concetti con riferimento ai due casi concreti.

Il laboratorio è anche l'occasione per la presentazione da parte della Direzione Generale alla Concorrenza della Commissione europea e del Dipartimento per le Politiche europee, dei contenuti, potenzialità e prospettive per le Regioni e le Province autonome italiane, del *Common Understanding* siglato tra la Commissione europea (DG COMP) e l'Italia (DPE) in materia di Aiuti di Stato il 3 giugno 2016.

Sono invitati a partecipare al laboratorio i referenti regionali per la materia Aiuti di Stato che fanno parte della rete dei referenti nazionali presso il DPE, i quali sono direttamente interessati agli aspetti organizzativi e di coordinamento che il *Common Understanding* comporta oltre che all'applicazione concreta delle norme in materia di aiuti.

PROGRAMMA

10.30 – 10.40 – Introduzione

Andrea Ciaffi - Dirigente rapporti con l'Unione europea della Conferenza delle Regioni e dell'attività di ricerca del Cinsedo, coordinatore del programma di Formazione in materia europea 2016

Cecilia Odone - Esperta diritto UE, direttore del programma di Formazione in materia europea 2016

Giorgio Perini – Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Unione europea (in collegamento da Bruxelles)

10.40 - 11.30

Il “Common Understanding” sul rafforzamento istituzionale per il controllo degli aiuti di Stato in Italia

Olga Simeon – DG COMP, Commissione europea

Valerio Vecchiotti – Dipartimento per le Politiche europee, Presidenza del Consiglio dei Ministri

Politica di coesione e aiuti di Stato in Italia

Monica Lai - Agenzia per la Coesione Territoriale

11.30 – 13.30 – Aiuti di Stato alle infrastrutture. Nozione di aiuto nella Comunicazione della Commissione europea

Alessandro Amelotti e Carlos Gonzalez-Finat – DG COMP, Commissione europea

13.30 – 14.30 - Pausa

14.30 – 17.00 - Esercitazione pratica

Alessandro Amelotti, Carlos Gonzalez-Finat, Olga Simeon, Valerio Vecchiotti, Monica Lai

Gruppo di lavoro 1 – Caso “Infrastrutture stradali”

Gruppo di lavoro 2 – Caso “Infrastrutture idriche”

Notizie sugli autori e i curatori

BUCCIARELLI Mariella, Tecnostruttura delle Regioni per il FSE, Funzionario Settore Sviluppo sostenibile e Regional Team PNR – Re.Te.PNR

CARPARELLI Antonia, Consigliere economico per il Semestre Europeo e la *Governance* dell'UEM, Rappresentanza in Italia della Commissione europea

CELLAI Cecilia, Tecnostruttura delle Regioni per il FSE, Dirigente Settore Sviluppo sostenibile e Regional Team PNR – Re.Te.PNR

CIAFFI Andrea, Dirigente Affari europei e internazionali della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, coordinatore del programma di “Formazione in materia europea” organizzato dal Cinsedo

DIAZ DEL CASTILLO Jose Jorge, *Legal officer*, Unità B-3 “Gestione dei rifiuti e materie secondarie”, DG ENV, Commissione europea

DE MICHELIS Nicola, Capo Gabinetto di Corina Crețu, Commissario europeo alla Politica Regionale

GRIZZO Paola, Posizione organizzativa attuazione del diritto europeo: fase ascendente e coordinamento normativo, aiuti di stato e procedure di infrazione, presso Direzione centrale attività produttive, turismo e cooperazione, Servizio affari generali ed amministrativi e aiuti di Stato, Regione Friuli Venezia Giulia

GUIDI Valentina, Dirigente Dipartimento per le politiche europee, Presidenza del Consiglio dei Ministri

LAI Monica, Esperta Ufficio 4 - Normativa, Aiuti di Stato e Appalti pubblici, Agenzia per la Coesione Territoriale

MELANDRO Pierdanilo, Responsabile Affari giuridici e legislativi di ITACA – Istituto per l'Innovazione e Trasparenza degli Appalti e Compatibilità Ambientale

ODONE Cecilia, Consulente ed esperta della partecipazione delle Regioni italiane alla formazione e attuazione del diritto dell'Unione europea, direttore del programma di “Formazione in materia europea” organizzato dal Cinsedo

PROSPERI Emanuele, Posizione organizzativa assistenza e cura affari legali in ambito europeo, presso la Presidenza, UO Avvocatura, Affari Europei e Giuridico, Regione Lombardia

SIMEON Olga, *Policy officer*, Unità A-3 “Strategia degli aiuti di Stato”, DG COMP, Commissione Europea

ZANETTI Paola, Capo Unità aggiunto, Unità G-1 “Strategia in materia di appalti pubblici”, DG GROW, Commissione europea

