

Papers del Programma di "Formazione in materia europea - 2017"



a cura di Andrea Ciaffi e Cecilia Odone

Papers

del Programma di “Formazione in materia europea - 2017”
del CINSEDO - Centro INterregionale Studi E Documentazione, Roma

a cura di Andrea Ciaffi e Cecilia Odone

Pubblicazione *on line* – Regioni.it, n. 3521 del 27 dicembre 2018

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 <i>Andrea Ciaffi e Cecilia Odone</i>	pag. 5
I. L'Agenda europea sulla migrazione e la sua attuazione <i>Patrick Doelle</i>	pag. 7
II. La politica ambientale dell'Unione europea <i>Veronica Vecchio</i>	pag. 21
III. "Environmental Implementation Review – EIR" (EN) <i>Jonathan Parker</i>	pag. 27
IV. La politica energetica dell'Unione europea: obiettivi e sviluppi dalle origini fino al pacchetto "Energia pulita per tutti gli europei" <i>Nicolò Rossetto e Ilaria Conti</i>	pag. 35
V. Pilastro europeo dei diritti sociali: lo stato dell'arte e le prossime tappe <i>Annelisa Cotone</i>	pag. 49
Notizie sugli autori e i curatori	pag. 63

Introduzione

Andrea Ciaffi e Cecilia Odone

I cinque *Papers* che presentiamo con questa pubblicazione si occupano di politiche europee tanto attuali quanto cruciali per la crescita e la coesione del Paese: l'agenda europea sulla Migrazione, la politica ambientale dell'Unione europea e la nuova strategia "EIR-Environmental Implementation Review", la politica dell'Ue in materia di Energia e, infine, il Pilastro europeo dei diritti sociali. Si tratta, come di consueto, di argomenti che sono stati oggetto del programma di formazione in materia europea del Cinsedo e che vengono proposti, a circa un anno di distanza, in forma di scritti aggiornati a cura degli stessi relatori e docenti. Gli argomenti restano tuttora di forte interesse. Il contesto internazionale e locale è infatti in continuo cambiamento, mentre, le prossime elezioni del Parlamento europeo e la conclusione del mandato quinquennale dell'attuale Commissione portano con sé, fin d'ora, bilanci ed aspettative per il futuro. Basti pensare al principio di sussidiarietà, vero e proprio "faro" che guida l'azione politica e legislativa dell'Unione europea, e ai documenti più recenti della Commissione che aprono a strumenti concreti volti ad un sempre maggiore coinvolgimento del livello locale e regionale lungo tutto il ciclo delle politiche. In questa direzione vanno le Raccomandazioni che concludono i lavori della *Task Force* "Sussidiarietà" con il concetto chiave di "*Sussidiarietà attiva*", cui la Commissione europea dà seguito nell'apposita comunicazione del 23 ottobre scorso, in vista della valutazione del Programma "Better regulation" attesa per la prima metà del 2019.

Lo stesso programma annuale di "Formazione in materia europea" del Cinsedo, destinato ai funzionari delle Regioni e delle Province autonome, intende essere un metodo di lavoro per contribuire attivamente agli obiettivi di "Better regulation". Nel 2017, oltre ai temi trattati nei *Papers*, appositi seminari sono stati dedicati alla Politica di coesione dopo il 2020, alle Raccomandazioni specifiche per l'Italia per il 2017 nell'ambito della *Governance* economica europea, all'attuazione della nuova Agenda europea per le competenze, al recepimento delle direttive in materia di Appalti e Concessioni. Si sono tenuti inoltre un laboratorio sul recepimento delle direttive e due sull'utilizzo della banca dati "Portale dei Delegati". Infine, il Corso di Alta formazione – *Summer School*, organizzato con la partnership scientifica dell'Istituto Universitario europeo, è stato dedicato alle politiche europee dell'Ambiente e dell'Energia. Il programma di formazione in materia europea 2017, ed il programma del Corso di Alta formazione sono disponibili alle pagine dedicate di Regioni.it

Un sentito ringraziamento va agli autori dei *Papers*. Si tratta di una disponibilità preziosa che non diamo per scontata e che apprezziamo innanzitutto come manifestazione concreta della disponibilità a lavorare tutti insieme per migliorare sempre di più il funzionamento della *governance* multilivello, a partire dalla condivisione della conoscenza e dall'alimentazione della "rete" informale di contatti nelle diverse amministrazioni.

Roma, 3 dicembre 2018

I. L'Agenda europea sulla migrazione e la sua attuazione

L'Agenda europea sulla Migrazione e la sua attuazione

*Patrick Doelle*¹

Sommario

Introduzione - 1. La gestione delle frontiere esterne - 2. La protezione internazionale – 3. La riduzione degli incentivi alla migrazione irregolare – 4. La migrazione legale e l'integrazione - 5. La cooperazione con i paesi terzi - Conclusioni

Introduzione

Nonostante le migrazioni siano state un elemento costante nella storia dell'Europa, con periodi di flussi particolarmente importanti in occasione di conflitti cruenti (come ad esempio, nel secolo scorso, dopo la seconda guerra mondiale e durante le guerre balcaniche degli anni '90), negli ultimi anni, con gli arrivi attraverso il Mediterraneo, il fenomeno ha raggiunto dimensioni mai conosciute prima. Benché i flussi dall'Africa, cominciati nel nuovo millennio soprattutto in direzione della Spagna e poi spostatisi sempre di più verso l'Italia, siano aumentati costantemente fino al 2014 (e con essi, purtroppo, anche i naufragi e le morti nel Mediterraneo),² è stata la combinazione di questo fenomeno e dell'arrivo massiccio tra 2014 e 2015 di tanti rifugiati fuggiti dal conflitto in Siria e Iraq attraversando il Mediterraneo orientale³ a portare alla cosiddetta "crisi dei rifugiati" o "crisi della migrazione", che è diventata una vera crisi politica a livello dell'Unione europea (UE).

Nonostante le prime competenze europee in materia di politica migratoria fossero state istituite con il trattato di Maastricht (1992) e poi successivamente ampliate con i trattati di Amsterdam (1997) e Lisbona (2007), l'UE non era preparata e non aveva i poteri e gli strumenti necessari ad affrontare le numerose emergenze e sfide legate all'arrivo incontrollato di così tante persone sul proprio territorio. Essendo la politica migratoria rimasta sempre in gran parte una competenza nazionale, la risposta data dai singoli Stati membri, generalmente dettata da considerazioni e priorità interne, mancava drammaticamente di una visione comune che promuovesse una gestione dei flussi più efficace e una maggiore solidarietà fra gli Stati membri.

Nel tentativo di sbloccare la situazione di stallo fra gli Stati membri e fare rapidi progressi verso una gestione più condivisa dei flussi migratori, il 13 maggio 2015 la Commissione

¹ *Policy officer* (distaccato da ottobre 2016 in Italia), Direzione Generale Migrazione e Affari interni, Commissione europea. L'articolo, aggiornato a novembre 2018, trae spunto dall'intervento al Seminario "Agenda europea sulla migrazione: esame intermedio dell'attuazione" svoltosi nell'ambito del Programma di "Formazione in materia europea - 2017" organizzato a Roma dal CINSEDO – Centro interregionale studi e documentazione, nel periodo marzo - novembre 2017, 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.

² Numero degli arrivi via mare in Italia: 62.692 nel 2011, 13.267 nel 2012, 42.925 nel 2013 e 170.100 nel 2014.

³ Numero degli arrivi via mare in Grecia: 41.038 nel 2014 e 856.723 nel 2015.

europea adottò una "Agenda europea sulla Migrazione" (in seguito: "l'Agenda"),⁴ che proponeva un approccio comprensivo ed equilibrato in materia di migrazione basato tanto su una serie di azioni immediate per far fronte alla situazione di emergenza, quanto su una visione più lungimirante del contesto europeo, con misure a medio-lungo termine. Dopo la sua approvazione da parte del Consiglio europeo del 25-26 giugno 2015,⁵ l'Agenda divenne il quadro politico europeo di riferimento per indirizzare negli anni successivi le azioni da seguire nei vari settori della politica migratoria. Analizzeremo di seguito i progressi compiuti fino a ottobre 2018 nell'attuazione dell'Agenda in ogni settore, con alcuni cenni specifici alla situazione dell'Italia.

1. La gestione delle frontiere esterne

Secondo l'Agenda, la gestione delle frontiere esterne dell'UE nel Mediterraneo persegue il duplice obiettivo di salvare vite umane e rendere più sicure le frontiere esterne.

Operazioni di salvataggio

Come previsto nell'Agenda, dal 2015 i finanziamenti alle operazioni congiunte di Frontex, l'operazione "Tritone" nel Mediterraneo centrale e l'operazione "Poseidon" nel Mediterraneo orientale, sono stati considerevolmente aumentati per rafforzare la capacità e la copertura geografica delle operazioni, coordinate dall'agenzia europea Frontex e svolte grazie ai mezzi navali e aerei dispiegati da vari Stati membri. Nel 2017, su richiesta dell'Italia, l'operazione congiunta "Tritone" fu sostituita dall'operazione congiunta "Themis", modificandone parzialmente la copertura geografica e il mandato, ormai più incentrato sulla lotta ai trafficanti. Inoltre, nell'ambito della Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC), l'UE lanciò nel giugno 2015 l'azione EUNAVFORMED (anche chiamata operazione "Sophia") per contrastare il traffico di migranti e altre forme di criminalità organizzata nel Mediterraneo centrale. L'operazione "Sophia" ha contribuito, insieme alle operazioni di Frontex e delle ONG attive nel Mediterraneo centrale, a salvare un gran numero di vite.⁶

Una gestione più europea delle frontiere

Un passaggio essenziale, previsto dell'Agenda, fu la trasformazione di Frontex nel 2016 in una vera e propria Guardia di frontiera e costiera europea (GFCE),⁷ che adesso dispone di un mandato più ampio e di maggiori risorse. Rispetto a Frontex, che era quasi priva di poteri e mezzi propri, la GFCE è dotata di nuovi strumenti, tra cui la procedura per interventi urgenti alle frontiere, la creazione di un contingente di 1500 guardie frontalieri e di una riserva di reazione rapida da impiegare a sostegno degli Stati in difficoltà. Sono state inoltre potenziate le sue capacità in termini di personale specializzato, di bilancio e di

⁴ Comunicazione del 13 maggio 2015 (COM (2015) 240 final).

⁵ https://www.consilium.europa.eu/media/21705/euco-conclusions_26062015_it.pdf.

⁶ Sin dal loro inizio, le operazioni Tritone/Themis e Sophia hanno contribuito a salvare 298.541 migranti fino a novembre 2018. Secondo l'ACNUR, il numero di migranti morti e dispersi nel Mediterraneo è diminuito in cifre assolute (da 5.096 nel 2016 a 3.119 nel 2017 e a 2.403 fino a novembre 2018), però il tasso dei decessi rispetto al numero di arrivi si è bruscamente innalzato durante il 2018, soprattutto a causa della ridotta capacità di ricerca e soccorso (<https://www.unhcr.it/news/2-000-vite-umane-conteggio-aumenta-bilancio-delle-vittime-nel-mediterraneo-nel-2018.html>).

⁷ Regolamento (UE) 2016/1624 del 14 settembre 2016 (GU L 251/1 del 16 settembre 2016).

apparecchiature, con la possibilità di acquistare autonomamente le attrezzature di cui difettano le autorità nazionali, razionalizzando le commesse e i dispositivi d'intervento a livello europeo. La GFCE dispone inoltre di maggiori prerogative in materia di rimpatri e di cooperazione con i paesi terzi.

Nonostante questi importanti progressi, anche la GFCE dipende tuttavia in gran parte dalle risorse (in termini di personale ed equipaggiamento) messe a disposizione dagli Stati membri, che continuano a non fornirne abbastanza per coprire i bisogni operativi identificati.⁸ A settembre 2018 la Commissione europea ha quindi proposto un ulteriore rafforzamento del mandato e delle risorse della GFCE attraverso la costituzione di un corpo permanente di 10.000 unità operative entro il 2020, il conferimento di competenze esecutive (sotto l'autorità e il controllo dello Stato membro in cui saranno dispiegate), la disponibilità di fondi più consistenti e un mandato più ampio per sostenere i rimpatri e cooperare con i paesi terzi.⁹

Allo stesso tempo, la Commissione ha presentato, in linea con l'Agenda, l'iniziativa "frontiere intelligenti", volta a sfruttare meglio le opportunità offerte dai sistemi e dalle tecnologie dell'informazione. Ciò ha portato nel 2017 sia alla revisione del Codice frontiere Schengen al fine di introdurre controlli sistematici alle frontiere esterne, anche per i cittadini europei,¹⁰ sia alla decisione di istituire un sistema di "ingressi/uscite", che permette ad esempio di identificare automaticamente le persone che continuano a soggiornare sul territorio europeo oltre la durata del loro visto.¹¹

Una delle azioni immediate promosse dall'Agenda fu la creazione dei cosiddetti "*hotspots*" ("punti di crisi") per aiutare gli Stati membri in prima linea, cioè l'Italia e la Grecia, nella gestione degli arrivi di migranti. L'approccio "*hotspot*" prevede una gestione integrata degli arrivi da parte delle varie autorità nazionali e locali con il supporto delle agenzie europee (Ufficio europeo di sostegno all'asilo/EASO, Frontex e Europol) e delle organizzazioni internazionali competenti (ACNUR e OIM), al fine di condurre con rapidità sia le operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti dopo lo sbarco, sia i controlli medici e la comunicazione di informazioni relative ai diritti e alle procedure applicabili, con l'obiettivo di incanalare ciascun migrante verso la procedura più adatta (asilo/ricollocazione; rimpatrio; indagini penali contro sospetti scafisti o altri criminali; procedure specifiche per persone vulnerabili, come ad esempio i minori non accompagnati o le vittime di tratta). Nel suo rapporto speciale sugli *hotspots* presentato il 21 marzo 2017, la Corte dei conti europea ha riconosciuto che l'approccio *hotspot* ha contribuito a migliorare la gestione dei flussi migratori, aggiungendo però alcune raccomandazioni: nel caso dell'Italia, ad esempio, è stata sottolineata la necessità di aumentare il numero e la capienza degli *hotspots* e di migliorare il trattamento dei minori non accompagnati.¹²

In Italia tra il 2015 e il 2016 furono istituiti quattro *hotspots* (Lampedusa, Pozzallo, Trapani e Taranto), che operavano sulla base di procedure operative standard adottate a maggio

⁸ Per un elenco preciso delle carenze in materia di personale e equipaggiamento messo a disposizione della Guardia di frontiera e costiera europea, cfr. il rapporto del 16 maggio 2018 sul progresso nell'attuazione dell'Agenda (COM (2018) 301 final).

⁹ Proposta di regolamento UE del 12 settembre 2018 (COM (2018) 631 final).

¹⁰ Regolamento UE 2017/458 del 15 marzo 2017 (GU L 74/1 del 18 marzo 2017).

¹¹ Regolamento UE 2017/2226 del 30 novembre 2017 (GU L 327/20 del 9 dicembre 2017).

¹² Relazione 06/2017 adottata dalla Corte dei conti europea il 21 marzo 2017: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_6/SR_MIGRATION_HOTSPOTS_IT.pdf.

2016 dal Ministero dell'Interno italiano dopo essere state elaborate insieme alla Commissione europea, alle varie agenzie europee coinvolte, all'ACNUR e all'OIM.¹³ Considerati i ritardi nell'istituzione degli *hotspots* addizionali,¹⁴ e preso atto che la maggior parte degli sbarchi in Italia avveniva in altri porti, il Ministero dell'Interno decise poi di estendere l'applicazione della procedura *hotspot* anche agli altri porti maggiori di sbarco (Augusta, Cagliari, Crotona, Messina, Reggio Calabria, Vibo Valentia).¹⁵ Nel settembre 2018, in seguito al calo considerevole degli arrivi sulle coste italiane verificatosi a partire dalla seconda metà del 2017, il nuovo governo italiano decise di trasformare l'*hotspot* di Trapani in un centro di permanenza per i rimpatri.

2. La protezione internazionale

Secondo l'Agenda, "l'Europa deve continuare ad essere un rifugio per chi teme persecuzioni". Allo stesso tempo, per via della frammentazione del sistema comune di asilo europeo (in particolare il funzionamento dell'attuale sistema Dublino, concepito in un'epoca in cui i flussi migratori erano di diversa natura e portata), a gestire il grosso dell'accoglienza e delle domande di asilo sono solamente alcuni Stati membri, tra cui quelli in prima linea, come l'Italia e la Grecia. Per rafforzare la coerenza e l'efficacia delle procedure di asilo e assicurare allo stesso tempo una maggiore solidarietà fra gli Stati membri, l'Agenda propose da un lato la creazione di meccanismi temporanei di ricollocazione e reinsediamento di migranti bisognosi di protezione internazionale come azione immediata e, dall'altro lato, una profonda riforma del sistema comune di asilo europeo come soluzione duratura per una condivisione più stabile ed equa delle responsabilità fra gli Stati membri.

Ricollocazione

Nel settembre 2015, in linea con l'Agenda, il Consiglio dell'UE adottò due decisioni che prevedevano di ricollocare dalla Grecia e dall'Italia fino a 160.000 persone in evidente bisogno di protezione internazionale.¹⁶ I criteri del meccanismo di ricollocazione erano i seguenti: arrivare in UE entro i due anni successivi all'adozione delle decisioni (quindi entro settembre 2017) e avere una nazionalità per la quale la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale in UE fosse pari o superiore al 75%, dando priorità ai richiedenti asilo vulnerabili. Sin dall'inizio la ricollocazione fu aspramente criticata da alcuni Stati membri, che fecero ricorso davanti alla Corte di giustizia europea asserendo che l'adozione di un simile meccanismo non era di competenza dell'UE. La Corte respinse il ricorso, confermando che l'UE ha la competenza di adottare misure di emergenza

¹³ http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/hotspots_sops_-_versione_italiana.pdf

¹⁴ Dopo una serie di lavori in alcuni porti, varie volte rinviati e spesso rimasti incompiuti, alla fine è entrato in funzione solo l'*hotspot* previsto a Messina, nell'autunno del 2017.

¹⁵ Nonostante questa decisione, l'assenza di strutture adeguate e di una presenza sistematica delle agenzie europee e delle organizzazioni internazionali in questi porti ha impedito lo svolgimento corretto di alcune pratiche, come ad esempio la comunicazione di informazioni ai migranti sulle procedure applicabili.

¹⁶ Decisione (UE) 2015/1523 del 14 settembre 2015 (GU L 239/146 del 15 settembre 2015) e decisione (UE) 2015/1601 del 22 settembre 2015 (GU L 248/80 del 24 settembre 2015).

sulla base dell'articolo 78 (3) del Trattato sul funzionamento dell'UE.¹⁷ Davanti al rifiuto completo da parte di Repubblica Ceca, Polonia e Ungheria di implementare le decisioni di ricollocazione, a giugno 2017 la Commissione avviò nei loro confronti una procedura d'infrazione e, alcuni mesi dopo, decise di deferirli alla Corte di giustizia europea.¹⁸

A parte le controversie politiche e giuridiche, a livello concreto il meccanismo di ricollocazione non portò ai risultati previsti. In primo luogo, la Dichiarazione UE-Turchia del marzo 2016 fece diminuire drasticamente gli arrivi dalla Turchia verso la Grecia, mentre i migranti sbarcati in Italia nella stragrande maggioranza erano di nazionalità per le quali la ricollocazione non era ammissibile.¹⁹ Per questo motivo, il 29 settembre 2016 il Consiglio dell'UE decise di destinare 54.000 posti non ancora allocati ai reinsediamenti dalla Turchia.²⁰ In secondo luogo, una serie di difficoltà e carenze sia da parte dell'Italia e della Grecia che da parte degli Stati membri ricollocanti ostacolarono un'implementazione rapida ed efficiente del meccanismo di ricollocazione. Al termine del meccanismo con l'aiuto finanziario dell'UE, furono ricollocati 21.982 richiedenti asilo (principalmente siriani) dalla Grecia e 12.710 (principalmente eritrei) dall'Italia. Nel caso dell'Italia, la mancanza di impegni concreti da parte degli Stati membri ad adempiere alle loro quote (soprattutto durante il primo anno) e l'insufficiente centralizzazione dei processi da parte dell'amministrazione italiana sono da annoverare tra le cause principali dei ritardi significativi accumulati e del mancato raggiungimento degli obiettivi.

Dopo la conclusione del meccanismo temporaneo di ricollocazione, a fine 2017 la Commissione invitò gli Stati membri a continuare con la ricollocazione su base volontaria, tuttavia l'appello cadde nel vuoto. Infine, nell'estate 2018, davanti al rifiuto da parte del nuovo governo italiano di far sbarcare le navi nei porti italiani, alcuni Stati membri accettarono volontariamente di accogliere migranti sbarcati in Spagna, Malta e Italia. Nonostante gli appelli della Commissione per evitare di dover trovare a ogni nuovo salvataggio o sbarco una soluzione ad hoc fra i governi coinvolti, non è stato ancora individuato un meccanismo più stabile per organizzare la ricollocazione su base volontaria.

Reinsediamento

Oltre alla ricollocazione di richiedenti asilo già presenti sul territorio dell'UE, l'Agenda prevedeva anche il reinsediamento di sfollati bisognosi di protezione internazionale da paesi terzi verso l'UE. Il primo programma UE di reinsediamento, avviato a luglio 2015, permise il reinsediamento di 18.563 persone dalla Turchia, dal Libano, dalla Giordania, dall'Uganda, dal Ciad e dal Niger,²¹ mentre il programma concordato nell'ambito della Dichiarazione UE-Turchia del 2016 ha finora permesso il reinsediamento di più di 18.000 persone dalla Turchia. Dopo questi successi, a settembre 2017 la Commissione ha proposto un nuovo programma di reinsediamento ancora più ambizioso, che prevede il reinsediamento di

¹⁷ CGUE, sentenza del 6 settembre 2017 nelle cause riunite C-643/15 e C-647/15, Slovacchia e Ungheria contro Consiglio dell'UE (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/PDF/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2017.374.01.0004.01.ITA).

¹⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5002_en.htm.

¹⁹ Nel caso della Grecia, il numero degli arrivi via mare è sceso da 856.723 persone nel 2015 a 173.447 persone nel 2016, con una diminuzione del 97% degli arrivi dopo la dichiarazione UE-Turchia del 21 marzo 2016.

²⁰ Decisione 2016/1754 del 29 settembre 2016 (GU L 268/82 del 1 ottobre 2016).

²¹ Conclusioni del Consiglio del 20 luglio 2015, documento 11130/15.

almeno 50.000 sfollati entro ottobre 2019.²² Grazie agli impegni presi da 20 Stati membri (fra cui l'Italia), la quota di 50.000 posti è già stata superata.²³

Riforma del sistema comune di asilo europeo

Per creare un sistema comune d'asilo più armonizzato, efficiente ed equo a livello dell'UE, a maggio e giugno 2016 la Commissione propose un totale di sette atti legislativi, tra cui una riforma del regolamento Dublino per introdurre, in particolare, un meccanismo automatico di assegnazione correttivo in caso di flussi importanti.²⁴ L'obiettivo era di adottare la riforma entro il 2017, al termine del meccanismo temporaneo di ricollocazione. Consiglio e Parlamento europeo hanno già raggiunto un accordo politico sugli atti meno delicati (regolamento Eurodac; regolamento sulla nuova Agenzia europea di asilo che sostituirebbe l'attuale EASO; regolamento "qualifiche"; regolamento sul reinsediamento; direttiva sulle condizioni d'accoglienza), ma, nonostante gli sforzi compiuti dalle successive presidenze UE, non è stato ancora possibile raggiungere un accordo né sul regolamento delle procedure d'asilo, né sul nuovo regolamento Dublino.

3. La riduzione degli incentivi alla migrazione irregolare

Lotta alla tratta e al traffico di migranti

L'Agenda promosse una maggiore cooperazione sia fra le autorità competenti degli Stati membri dell'UE, sia con i paesi terzi, per potenziare la lotta contro le reti criminali dei trafficanti. In linea con l'Agenda, a maggio 2015 la Commissione presentò un Piano d'azione contro il traffico di migranti che prevede priorità e azioni dettagliate,²⁵ fra cui il miglioramento del quadro giuridico dell'UE, il rafforzamento delle capacità investigative di paesi UE e terzi, e l'ampliamento delle competenze di Europol, nella cui sede è stato poi istituito nel 2016 il Centro europeo anti-traffico di migranti ("*European Migrant Smuggling Centre*"). Inoltre, la Commissione adottò nel 2017 una comunicazione sull'implementazione della Strategia europea contro la tratta di esseri umani, che prevede nuove misure per il contrasto della tratta e per rafforzare la protezione delle vittime.²⁶

Rimpatrio

Secondo l'Agenda, un incentivo importante per l'immigrazione irregolare è costituito dalle inefficienze del sistema di rimpatrio nell'UE, che conviene quindi rafforzare attraverso una migliore implementazione del quadro giuridico europeo e nazionale, l'ampliamento delle competenze a livello UE e una maggiore incentivazione dei rimpatri volontari assistiti. Nonostante il mandato ambizioso dato alla nuova Guardia costiera e di frontiera europea creata nel 2016 per coordinare e finanziare operazioni congiunte di rimpatrio e le raccomandazioni concrete contenute nel "Piano d'azione rinnovato su una politica di rimpatri più efficiente" presentato dalla Commissione in marzo 2017,²⁷ il tasso di rimpatrio è rimasto abbastanza basso e nel 2017, a livello UE, è addirittura diminuito rispetto all'anno

²² Raccomandazione C(2017) 6504 del 27 settembre 2017.

²³ Rapporto del 16 maggio 2018 sull'implementazione dell'Agenda (COM (2018) 301 final).

²⁴ Proposta di regolamento UE del 4 maggio 2016 (COM (2016) 270 final).

²⁵ Piano d'azione UE contro il traffico di migranti, del 27 maggio 2015 (COM (2015) 285 final).

²⁶ Comunicazione del 4 dicembre 2017 (COM (2017) 728 final).

²⁷ Comunicazione del 2 marzo 2017 (COM (2017) 200 final).

precedente.²⁸ La Commissione europea ha quindi proposto una revisione mirata della direttiva rimpatri del 2008 per contribuire ad accelerare le procedure di rimpatrio, ad essere più efficaci nell'impedire le fughe e i movimenti secondari irregolari e ad aumentare il numero di rimpatri effettivi (anche attraverso la promozione dei rimpatri volontari), sempre nel totale rispetto dei diritti fondamentali.²⁹

4. La migrazione legale e l'integrazione

Considerando le sfide economiche e demografiche che l'Europa deve affrontare, come l'invecchiamento della popolazione (particolarmente pronunciato in Italia) e la crescente mancanza di manodopera in vari settori chiave (ad esempio scienza, tecnologia, ingegneria e sanità), l'Agenda riconobbe che è nell'interesse dell'UE e dei suoi Stati membri facilitare le vie legali di migrazione e l'integrazione dei migranti nella società e nel mercato del lavoro. Va rilevato che, mentre l'UE è competente per l'armonizzazione dell'accesso all'Unione di alcune categorie di lavoratori e per la promozione di buone prassi in materia d'integrazione, la competenza in quest'ambito rimane fondamentalmente nazionale, soprattutto per quanto riguarda il diritto degli Stati membri di determinare il volume d'ingresso nel loro territorio dei cittadini di paesi terzi.

In materia di migrazione legale, nel 2016 la Commissione propose una riforma del sistema della Carta blu UE adottato nel 2009, che si era rivelato inadeguato e sottoutilizzato, soprattutto a causa di condizioni di ammissione restrittive e di procedure parallele a livello nazionale. La proposta prevede un sistema unico a livello UE, una semplificazione delle procedure e un rafforzamento dei diritti dei titolari di Carta blu.³⁰ Tuttavia, il Consiglio non è finora riuscito ad adottare una posizione comune e quindi le negoziazioni con il Parlamento europeo sono rimaste bloccate.

La Commissione, inoltre, pubblicò nel 2016 un Piano d'azione UE sull'integrazione dei cittadini di paesi terzi, introducendo misure volte a incoraggiare e sostenere gli sforzi degli Stati membri al riguardo.³¹ Anche se gli Stati membri sono in prima linea a livello nazionale, regionale e locale nella gestione dell'integrazione, si trovano ad affrontare sfide analoghe fra loro, e quindi l'intervento dell'UE può offrire un valore aggiunto, attraverso il suo sostegno strutturale e finanziario, ad esempio in materia d'istruzione, occupazione e formazione professionale, accesso ai servizi di base e inclusione sociale.

5. La cooperazione con i paesi terzi

Poiché la migrazione è un fenomeno globale che coinvolge tutti gli Stati, che siano paesi di origine, transito o destinazione, la cooperazione dell'UE e dei suoi Stati membri con i paesi terzi è essenziale al fine di gestire meglio i vari flussi migratori. In linea con l'Approccio

²⁸ Secondo il rapporto del 16 maggio 2018 sull'attuazione dell'Agenda (COM (2018) 301 final), il tasso di rimpatri effettivi rispetto alle decisioni di rimpatrio era nel 2016 al 45.8% nell'UE, mentre nel 2016 è sceso al 36.6%.

²⁹ Proposta di direttiva UE del 12 settembre 2018 (COM (2018) 634 final), che propone di modificare la direttiva 2008/115/CE del 16 dicembre 2008 (GU L 348 del 24.12.2008, pag. 98).

³⁰ Proposta di direttiva UE del 7 giugno 2016 (COM (2016) 378 final).

³¹ Piano d'azione UE sull'integrazione dei cittadini di paesi terzi, del 7 giugno 2016 (COM (2016) 377 final).

Globale alla Migrazione e alla Mobilità sviluppato dall'UE nel 2005 e 2011,³² l'Agenda promosse una cooperazione comprensiva ed equilibrata con i paesi terzi in materia di migrazione, con un forte accento sulla necessità di affrontare anche le cause profonde della migrazione irregolare e forzata nei paesi terzi. L'approccio e le misure varati con l'Agenda furono poi dettagliati attraverso il "nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi" adottato nel 2016.³³

Il nuovo quadro di partenariato promuove un impegno coerente e modulato in base al quale l'UE e i suoi stati membri agiscono in modo coordinato mettendo insieme strumenti e leve per instaurare partenariati globali con i paesi terzi volti a gestire meglio la migrazione nel pieno rispetto degli obblighi in termini di assistenza umanitaria e diritti umani. Gli obiettivi sono innanzitutto sviluppare il dialogo bilaterale e multilaterale con i paesi terzi e migliorare le loro capacità di gestire la migrazione, arginare i flussi migratori irregolari e offrire al tempo stesso canali di migrazione legale, e aumentare i tassi di rimpatrio e riammissione (preferendo il rimpatrio volontario con misure d'inserimento). Gli strumenti per raggiungere questi obiettivi sono costituiti sia dall'importante assistenza tecnica e finanziaria offerta dall'UE, sia da altre politiche europee che possono incentivare una maggiore collaborazione tra partner nell'ambito migrazione (ad esempio la cooperazione in materia di visti, commercio, sviluppo, agricoltura, ambiente, energia).

Esempi concreti di attuazione sono il Piano d'azione di Valletta adottato a ottobre 2015 dagli stati membri dell'UE e da una serie di stati africani, la Dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016 e i dialoghi bilaterali sulla migrazione con paesi prioritari come Afghanistan, Algeria, Bangladesh, Egitto, Etiopia, Giordania, Libano, Mali, Marocco, Niger, Nigeria, Pakistan, Senegal e Tunisia. A livello di sostegno finanziario, l'UE avviò iniziative quali il Fondo fiduciario regionale dell'UE in risposta alla crisi siriana, il Fondo fiduciario di emergenza dell'UE per l'Africa, il Piano d'investimenti esterno per l'Africa e lo strumento per i rifugiati in Turchia. L'intenzione di siglare intese regionali sugli sbarchi, annunciata nelle conclusioni del Consiglio europeo di giugno 2018, non ha invece incontrato finora nessun riscontro da parte dei paesi partner dell'UE.³⁴

Conclusioni

A più di tre anni di distanza dell'approvazione dell'Agenda europea sulla migrazione, sono stati compiuti molti progressi che molto probabilmente non sarebbero stati possibili senza l'emergenza creata dall'arrivo massiccio di migranti nel 2015, il che sembrerebbe confermare ancora una volta l'impressione che l'UE progredisca soprattutto in situazioni di crisi. Alcune delle misure varate nell'ambito dell'Agenda hanno indubbiamente contribuito a ridurre in modo significativo anche i flussi migratori verso l'Europa attraverso il Mediterraneo, quelli verso la Grecia nel 2016, e poi dal 2017 quelli verso l'Italia.³⁵ Nonostante la diminuzione considerevole dei flussi, l'UE resta però tuttora paralizzata da una crisi politica sulla

³² Cfr. comunicazione del 18 novembre 2011 (COM (2011) 743 final).

³³ Comunicazione del 7 giugno 2016 sulla creazione di un nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'Agenda europea sulla migrazione (COM (2016) 385 final).

³⁴ Conclusioni del Consiglio europeo del 28-29 giugno 2018 (<https://www.consilium.europa.eu/media/35947/28-euco-final-conclusions-it.pdf>).

³⁵ In Italia ci sono stati 170.100 arrivi via mare nel 2014, 153.842 nel 2015 e 181.436 nel 2016, per poi scendere a 119.369 nel 2017 e finora poco più di 23.000 nel 2018 (dati aggiornati a fine novembre).

questione della migrazione dovuta soprattutto alla grande difficoltà da parte dei suoi Stati membri di raggiungere obiettivi condivisi e accettare i compromessi necessari per adottare alcune delle riforme chiave proposte dalla Commissione europea e promosse dall'Agenda, in particolare la riforma del sistema europeo comune di asilo. Senza questa riforma, che garantirebbe maggiore armonizzazione delle condizioni e efficacia delle procedure, più solidarietà fra gli Stati membri e un alto livello di protezione internazionale in conformità con gli obblighi e valori comuni dell'UE e dei suoi Stati membri, la fiducia fra gli Stati membri rischia di sgretolarsi sempre di più, il che impedirebbe ulteriori progressi in altri settori della politica migratoria europea, e metterebbe sempre di più a repentaglio l'intera zona Schengen, con tutti gli effetti negativi in termini di libera circolazione delle persone e delle merci che ne conseguirebbero.

II. La politica ambientale dell'Unione europea

II. La politica ambientale dell'Unione europea

Veronica Vecchio³⁶

Sommario

Introduzione – 1. Origini, sviluppi e contesto internazionale: il lungo percorso da Roma a Lisbona - 2. La politica ambientale europea ai giorni nostri: obiettivi, principi, bilancio e tendenze.

Introduzione

La tutela ambientale rappresenta un importante ambito di azione dell'Unione Europea (UE), grazie ad un vastissimo corpus giuridico, composto da svariate centinaia di atti legislativi volti a disciplinare quasi ogni singola problematica ambientale. Senza dubbio, la maggior parte della legislazione ambientale in vigore oggi in Italia riflette norme e principi elaborati e sanciti a livello europeo.

La situazione odierna è frutto di una sorprendente evoluzione storica. Originariamente, l'Europa non vantava alcuna competenza in materia. Il diritto ambientale europeo iniziò a svilupparsi in maniera quasi incidentale, con il fine di evitare la creazione di barriere commerciali e distorsioni competitive tra i paesi membri della nascente Comunità Economica Europea. Sessant'anni dopo, l'Europa è leader globale in materia di tutela ambientale, grazie a normative tra le più avanzate e stringenti al mondo.

Con il presente articolo, ripercorreremo questa straordinaria evoluzione attraverso l'identificazione di fasi storiche distinte, al fine di comprendere meglio origini e sviluppi della politica ambientale europea ed il contesto internazionale che ha influito su di essi. In seguito, presenteremo il quadro giuridico attuale, un bilancio dei risultati raggiunti e una breve riflessione sull'annoso problema del deficit attuativo, purtroppo particolarmente grave in campo ambientale.

1. Origini, sviluppi e contesto internazionale: il lungo percorso da Roma a Lisbona

Il Trattato di Roma del 1957, che istituì la Comunità Economica Europea (Trattato CEE), non conteneva alcuna menzione esplicita a principi o competenze in materia di tutela ambientale. Vi era presente un solo un riferimento di natura indiretta con cui si legittimava l'adozione di misure restrittive del commercio intra-comunitario ove motivate dalla

³⁶ Vice Capo Unità D-1 “Semestre europeo, Investimenti Strategici Europei e Coesione”, Segretariato Generale, Commissione europea. L'articolo, aggiornato a settembre 2018, trae spunto dalla lezione tenuta l'11 settembre 2017, in occasione del Corso di Alta formazione - *Summer School* “Le politiche europee sotto la lente d'ingrandimento: dai Trattati ai casi pratici. Prima Serie: Ambiente ed Energia” svoltosi, con la partnership scientifica dell'Istituto Universitario Europeo, nell'ambito del Programma di “Formazione in materia europea - 2017” organizzato a Roma dal CINSEDO – Centro interregionale studi e documentazione, nel periodo marzo - novembre 2017, 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.

«protezione della salute e della vita degli uomini, degli animali e delle piante»³⁷. Quest'assenza non è per nulla sorprendente: bisogna tenere bene a mente quale fosse la finalità principale del Trattato, cioè la creazione di un mercato unico, fondato sul principio della libera concorrenza. Inoltre, all'epoca, anche a livello nazionale, normative e politiche finalizzate alla protezione dell'ambiente erano abbastanza rare³⁸. Fu proprio negli anni del dopoguerra che gli effetti della crescente industrializzazione e del rapido sviluppo economico resero urgente la creazione di tale normativa.

1957-1972: La norma ambientale al servizio del mercato comune

Nonostante l'iniziale vuoto giuridico, i primi anni di vita della Comunità non furono caratterizzati da una totale assenza di misure ambientali. La prima direttiva ambientale fu adottata nel 1967 al fine di disciplinare classificazione, imballaggio ed etichettatura di sostanze chimiche pericolose³⁹. In questa prima fase, le misure adottate a Bruxelles furono di natura ancillare rispetto alla creazione del mercato comune. L'obiettivo principale era l'armonizzazione dei prodotti per facilitarne il libero scambio. Tra il 1957 e il 1972 furono approvate varie direttive utilizzando come base giuridica l'art.100 del Trattato di Roma⁴⁰ sul ravvicinamento delle legislazioni nazionali.

1972-1987: Una politica ambientale europea ante-litteram

Al Vertice di Parigi del 1972, i capi di stato e di governo riconobbero per la prima volta l'importanza di una "politica ambientale comunitaria", conferendo alla Commissione un mandato per la preparazione di primo programma d'azione, accompagnato da una precisa tabella di marcia. Sebbene il quadro giuridico fosse rimasto immutato, il Vertice di Parigi segnò l'inizio di una forte fase di espansione normativa, con l'adozione di centinaia di atti legislativi nell'arco di poco più di un decennio. Questo impeto fu motivato da svariati fattori concomitanti, in primis, il contesto internazionale e scientifico, le pressioni politiche esercitate da alcuni paesi membri, nonché il ruolo promotore delle istituzioni europee.

Già nel corso degli anni 60, la questione ecologica aveva acquisito un maggior rilievo nell'opinione pubblica. Furono anni tristemente segnati da importanti disastri ambientali, come per esempio il primo disastro petrolifero al largo della Cornovaglia nel 1967. La comunità scientifica giocò un ruolo importante nel motivare una crescente sensibilizzazione, evidenziando il legame tra inquinamento ambientale e attività industriali, la natura transfrontaliera degli impatti e i rischi connessi a una crescita economica incontrollata. Il 1972 fu un anno di svolta per la tutela dell'ambiente: si riunì a Stoccolma la Conferenza mondiale sull'ambiente umano indetta dalle Nazioni Unite, prima nel suo genere, e fu istituito il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente.

A livello europeo, s'iniziò a temere che lo sviluppo di norme ambientali nazionali potesse creare ostacoli al libero scambio intracomunitario o distorsioni competitive. Alcuni paesi, come ad esempio la Germania o la Svezia, furono pionieri nel porre vincoli normativi ambientali su alcune attività industriali, a causa di pressioni politiche interne. Questi paesi

³⁷ Art. 30 del Trattato di Roma, oggi Art. 36 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)

³⁸ In Italia, ad esempio, il Ministero dell'Ambiente fu istituito soltanto nel 1986.

³⁹ Direttiva 67/548/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1967, concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative relative alla classificazione, all'imballaggio e all'etichettatura delle sostanze pericolose.

⁴⁰ Art. 115 del TFUE.

furono poi tra i principali fautori di normative europee per due ragioni principali. Da un lato, certe forme d'inquinamento non potevano essere contrastate efficacemente senza un'azione concertata a livello transfrontaliero, dall'altro, l'assenza di norme comuni rischiava di creare distorsioni competitive.

Il ruolo della Commissione europea e della Corte di giustizia fu anch'esso decisivo per la creazione di una "*politica ambientale europea ante-litteram*". Già nel 1971 la Commissione europea preparò il terreno per la decisione del Vertice di Parigi presentando un'interpretazione "progressista" del Trattato, la quale venne, in seguito avallata dalla Corte di giustizia. Secondo tale interpretazione, pur in mancanza di norme esplicite, una politica ambientale sarebbe stata necessaria al raggiungimento di una della finalità chiave della Comunità, e cioè il miglioramento sempre più rapido del tenore di vita. Di conseguenza, la Commissione propose il ricorso alla cosiddetta "*clausola di flessibilità*" prevista all'art. 235 del Trattato CEE⁴¹, la quale rende possibili interventi legislativi riguardanti azioni non esplicitamente previste dagli scopi originari del Trattato, ma necessarie per poterli raggiungere. Ciò permise l'adozione di misure non puramente accessorie alla realizzazione del mercato interno.

1987-2009: Consolidamento politico, istituzionale e giuridico

Il processo politico lanciato dal Vertice di Parigi si coronò nel 1987 con l'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo (AUE), il quale riconobbe *de iure* l'esistenza di una politica ambientale comunitaria e conferì alla Comunità poteri legislativi espliciti in materia. La sostituzione del voto all'unanimità con il voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio ed un ruolo decisionale rafforzato per il Parlamento Europeo furono tra le più importanti novità introdotte dal nuovo trattato, a titolo straordinario per facilitare l'adozione di misure per il completamento del mercato interno entro il 1992. Ciò spinse la Commissione a continuare a proporre misure ambientali usando come base giuridica la realizzazione del mercato interno, piuttosto che la nuova base giuridica ambientale, la quale richiedeva l'accordo unanime di tutti i paesi membri.

Il periodo che separa l'entrata in vigore dell'AUE a quella del Trattato di Lisbona fu caratterizzato da una costante espansione dell'*acquis* ambientale e da un graduale consolidamento giuridico-istituzionale, attraverso ogni successiva revisione dei trattati. Gli sviluppi internazionali – come ad esempio la Conferenza mondiale sull'Ambiente di Rio de Janeiro del 1992 – continuarono a esercitare un'influenza importante, ponendo il concetto "*sviluppo sostenibile*" come finalità del processo d'integrazione europeo e stimolando la creazione di una politica sul cambiamento climatico. Questi aspetti furono assimilati nell'ordinamento giuridico comunitario grazie ai Trattati di Maastricht (1992) e di Amsterdam (1997), i quali permisero alla Comunità di iniziare a svolgere un ruolo chiave nel tradurre gli impegni stabiliti a livello internazionale in strumenti legislativi europei.

Il Trattato di Maastricht sviluppò ulteriormente i principi fondamentali della politica ambientale europea ed estese la regola della maggioranza qualificata in materia ambientale, sebbene con alcune eccezioni che in parte sussistono oggigiorno. Con il trattato di Amsterdam, la procedura di co-decisione, oggi ribattezzata 'procedura legislativa ordinaria', divenne la procedura standard in materia ambientale, dando maggiori poteri al Parlamento

⁴¹ Art. 352 del TFUE.

Europeo. Ciò avrà un impatto importante sul diritto ambientale europeo, giacché l'europarlamento ha tradizionalmente sostenuto posizioni più apertamente ambientaliste rispetto al Consiglio. Un altro sviluppo con importanti ripercussioni sulla politica ambientale in Europa, fu il grande allargamento del 2004-2007, che seguì all'adozione del Trattato di Nizza. Da un lato, l'applicazione dell'*acquis* comunitario in materia ambientale in svariati nuovi paesi con industrie molto inquinanti ha portato benefici tangibili per oltre 120 milioni di persone. Dall'altro, l'allargamento ha modificato gli equilibri politici in seno al Consiglio, dove è divenuto più difficile trovare posizioni consensuali su temi importanti come i vincoli europei in materia di qualità dell'aria o di cambiamento climatico.

2. La politica ambientale europea ai giorni nostri: obiettivi, principi, bilancio e tendenze.

L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (2009) non apportò cambiamenti maggiori per la politica ambientale europea, ad eccezione di un riferimento esplicito alla lotta al cambiamento climatico tra i suoi obiettivi specifici. Dopo decenni di continua evoluzione, la politica ambientale europea vanta un quadro giuridico e istituzionale stabile ed un vasto *acquis* legislativo, inerente alla quasi totalità delle problematiche ambientali esistenti.

Il quadro giuridico odierno

Lo sviluppo sostenibile, basato *inter alia* su un elevato livello di tutela dell'ambiente, rappresenta uno degli obiettivi generali dell'UE, sia a livello domestico sia internazionale, come enunciato all'art. 2 del Trattato sull'Unione Europea (TUE). Gli obiettivi specifici della politica europea in materia ambientale, enumerati al comma 1° dell'articolo 191 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), sono «*la salvaguardia, la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente; la protezione della salute umana; l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali; la promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale, e in particolare, a combattere i cambiamenti climatici*». Al fine di raggiungere tali obiettivi, sia l'UE sia i suoi Stati membri possono adottare atti giuridicamente vincolanti. Tuttavia, gli Stati membri possono farlo soltanto se l'UE non ha esercitato la sua competenza o ha esplicitamente cessato di farlo. Si tratta di un ambito di cosiddetta "competenza concorrente", di cui all'art. 4 del TFUE. Il campo d'azione UE è dunque limitato dal principio di sussidiarietà, presentato all'art. 3 del TUE, il quale intende proteggere la capacità di decisione e di azione degli Stati membri legittimando l'intervento dell'UE solo se gli obiettivi di un'azione non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, ma possono, a causa della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere meglio conseguiti a livello UE. L'art. 11 del TFUE enuncia un altro importante principio, quello d'integrazione delle esigenze connesse con la tutela dell'ambiente nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'UE al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile. Oltre ai principi di sussidiarietà e integrazione, l'art. 191, comma 2° del TFUE enumera una serie di principi specifici a guida della politica ambientale, e cioè i principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché il principio «*chi inquina paga*». Per quanto riguarda il processo decisionale, la normativa ambientale è soggetta alla procedura legislativa ordinaria di cui all'art. 289 del TFUE. Essa richiede l'adozione congiunta da parte del Parlamento europeo e

del Consiglio di un testo legislativo, su proposta della Commissione. Bisogna rilevare che per legislazione inerente ad alcune questioni specifiche – di natura fiscale o legate alla pianificazione del territorio, la destinazione dei suoli, la gestione quantitativa delle risorse idriche, la scelta delle fonti di energia e la struttura dell'approvvigionamento energetico – il TFUE richiede un accordo unanime in seno al Consiglio, mentre di norma una maggioranza qualificata è sufficiente.

Bilancio e tendenze: Successi e sfide per l'avvenire

Dalla pubblicazione del 1° programma d'azione ambientale nel lontano 1973, l'Europa ha raggiunto importanti successi. Basti pensare al costante declino registrato dal 1990 nelle emissioni di svariati inquinanti atmosferici, come ossidi di azoto e zolfo. In tema di biodiversità, Natura 2000, la rete europea di aree destinate a proteggere specie e habitat nel loro ambiente naturale, è la più grande rete del mondo e copre quasi il 18 % del territorio dell'UE. A livello internazionale, l'UE è spesso una forza trainante, come testimoniato dallo storico Accordo di Parigi per la lotta al cambiamento climatico del 2015.

Nonostante questi importanti traguardi, le sfide per il futuro restano numerose, in primis quelle della transizione energetica e della decarbonizzazione dell'economia. Nel 2013 fu adottato il 7° Programma d'Azione Ambientale⁴², la cui lunga lista di obiettivi esemplifica bene la portata di tali sfide future. Esso traccia una visione di lungo periodo, degli assi prioritari di azione ed obiettivi non vincolanti da raggiungere al 2020.

Uno dei più annosi problemi per la politica ambientale UE è quello dell'attuazione. La normativa ambientale europea soffre di uno tra i più importanti deficit attuativi, con un numero molto elevato di procedure d'infrazione avviate ogni anno.⁴³ Si tratta di un problema complesso, con molteplici cause. Alcune di esse sono insite al sistema giuridico ed istituzionale dell'UE. Sono le amministrazioni e le corti nazionali ad essere principalmente responsabili per l'attuazione della legislazione europea, mentre la Commissione europea ha poteri e risorse limitati a livello attuativo. Le procedure d'infrazione durano anni e solo raramente si traducono in sanzioni finanziarie. Altre cause importate sono legate alla *governance* nazionale, come ad esempio un coordinamento inefficace tra autorità locali, regionali e nazionali, o la mancanza di capacità amministrativa o di finanziamento e di meccanismi di controllo e sanzione sufficienti.

La Commissione europea ha a più riprese lanciato iniziative mirate al miglioramento dell'attuazione in campo ambientale. Nel maggio 2016, la Commissione ha avviato il Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali⁴⁴, un nuovo strumento finalizzato al conseguimento della piena attuazione della legislazione ambientale. Il primo ciclo è stato lanciato a Febbraio del 2017 con la pubblicazione di relazioni specifiche per paese⁴⁵. Nel gennaio del 2018 la Commissione ha adottato un nuovo piano d'azione sulla garanzia della

⁴² Decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 novembre 2013, su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta».

⁴³ Secondo i dati della Commissione europea, oltre 170 solo nel 2017, quasi un quarto del totale.

⁴⁴ Commissione europea, "Trarre il massimo beneficio dalle politiche ambientali dell'UE grazie ad un regolare riesame della loro attuazione", COM (2016) 0316 final.

⁴⁵ Commissione europea, "Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali dell'UE: sfide comuni e indicazioni su come unire gli sforzi per conseguire risultati migliori", COM (2017) 063 final.

conformità ambientale⁴⁶. Quest'ultimo si concentra specificatamente sui meccanismi di promozione, controllo e sanzione, proponendo nuove azioni, come ad esempio il potenziamento dell'utilizzo di dati geo-spaziali o la creazione di un forum europeo sulla conformità e la *governance* ambientali. Sebbene sia ancora presto per valutare gli impatti di questa nuova serie d'iniziative, bisogna ricordare che la complessità della problematica non permette soluzioni lampo. Senza dubbio, il loro successo richiederà maggiori risorse, impeto e cooperazione a livello nazionale, regionale e locale.

⁴⁶ Commissione europea, "Azioni dell'UE volte a migliorare la conformità e la *governance* ambientali", COM (2018) 010 final.

III. “Environmental Implementation Review – EIR” (EN)

“Environmental Implementation Review” - EIR

Jonathan Parker⁴⁷

In May 2016, the European Commission has launched the Environmental Implementation Review (EIR), a two-year cycle of analysis, dialogue and collaboration to improve the implementation of existing EU environmental policy and legislation⁴⁸. The first series of 28 Country Reports were published in February 2017⁴⁹, and preparations are now on-going for the second edition. These reports are meant to stimulate debates on shared environmental challenges in the EU, as well as on the most effective ways to address the key implementation gaps. The reports rely on the detailed sectoral implementation reports collected or issued by the Commission under specific environmental legislation as well as State of the Environment reports and other reports by the European Environment Agency. These EIR reports will not replace the specific instruments to ensure compliance with the EU legal obligations.

The reports broadly follow the outline of the 7th Environmental Action Programme⁵⁰ and refer to the 2030 Agenda for Sustainable Development and related Sustainable Development Goals (SDGs)⁵¹ to the extent to which they reflect the existing obligations and policy objectives of EU environmental law.

The main challenges have been selected by taking into account factors such as the importance of the environmental implementation issue in the light of the impact on the quality of life of the citizens, the distance to target, and financial implications.

The 2017 reports were accompanied by a Communication "The EU Environmental Implementation Review: Common challenges and how to combine efforts to deliver better results"⁵², which identifies challenges that are common to several Member States, provides preliminary conclusions on possible root causes of implementation gaps and proposes joint actions to deliver better results. It also groups in its Annex the actions proposed in each country report to improve implementation at national level.

It was estimated in 2011 that costs of non-implementation of the EU's environmental policy and law costs around €50 billion per year in terms of societal costs⁵³), which equals around one-third of the annual EU budget. Most of these implementation gaps are the result of governance failures.

So far, the EIR has identified a number of cross-cutting root causes weakening implementation on the ground, in particular: ineffective coordination among local, regional and national authorities; lack of administrative capacity and insufficient financing; lack of

⁴⁷ Senior Expert, Direzione E.2 "Attuazione ambientale", DG Ambiente, Commissione europea. L'articolo, aggiornato al 30 novembre 2018, trae spunto dall'intervento al Seminario "Environmental Implementation Review – EIR" svoltosi nell'ambito del Programma di "Formazione in materia europea - 2017" organizzato a Roma dal Cinsedo – Centro interregionale studi e documentazione, nel periodo marzo – novembre 2017, 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.

⁴⁸ COM (2016) 316 final.

⁴⁹ COM (2017) 63 final.

⁵⁰ Decision 1386/2013/EU.

⁵¹ United Nations, The Sustainable development Goals, 2015.

⁵² COM (2017) 63 final.

⁵³ COWI, Ecorys, Cambridge Econometrics 2011:
http://ec.europa.eu/environment/enveco/economics_policy/pdf/report_sept2011.pdf

knowledge and data; insufficient compliance assurance mechanisms; lack of integration and policy coherence.

To support the EIR, the European Commission established the TAIEX-EIR PEER 2 PEER programme, as a new, practical tool that facilitates peer-to-peer learning between environmental authorities.⁵⁴ Their staff members can benefit directly from the good practice and experience of peers in other countries and regions.

The EIR is distinct to the OECD Environmental Policy Performance Reviews by being focussed on EU legislation and policy implementation and a two-yearly process.

The EIR has generated political attention being discussed by EU Environment Ministers on several occasions, and resolutions were made in 2017 from the European Parliament, Committee of the Regions and the Economic and Social Committee. The European Environment Agency (EEA), the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) and various UN agencies have also shown strong interest in this project. An important event will be Green Week 2019 which will be dedicated to the theme of implementation.

With regard to Italy, the 2017 Report showed that environmental implementation represents a challenge with high regional variations in water and waste management particularly in the south. Furthermore, there needs to be improvements to land use and air pollution management in the centre and northern regions. Over the whole national territory, Italy needs to designate its remaining Special Areas of Conservation (SACs).

With regard to resource efficiency, despite missing an agreed national strategy, Italy is pioneering voluntary agreements, and has one of the highest levels of EMAS and Eco-labels in the EU. The adoption of the Collegato Ambientale in 2015 was a major step forward towards environmental integration introducing *inter alia* a Committee on Environmental Accounting and a Catalogue of environmentally friendly and environmentally harmful subsidies. The BES (Benessere equo e sostenibile) indicators which now accompany the annual budget (Documento di Economia e Finanza) is a European first and was highlighted in the European Semester Country Report for Italy 2018⁵⁵. Furthermore, the approach towards integrated environmental assessments and the user-friendliness of the webportal of the Ministry of Environment on EIA & SEA is regarded by the European Commission as an EU best practice.

With EU co-financing, the SEA monitoring indicators in the Networks and Mobility operational programme 2007-13 and 2014-20 is a methodology being considered in other EU countries and the Regional Administrative Reinforcement Plans are an opportunity for environmental integration.

Finally, the CINSEDO seminar series 2017-2018 on themes in the EIR 2017 Report has provided a Peer-to-Peer exchange at national level. Three seminars have taken place in 2018 on waste, air and water, following a general seminar in 2017. Separate Reports are available on these seminars⁵⁶. The Ministry of Environment, ISPRA and other national bodies have provided strong support for this Seminar series.

⁵⁴ http://ec.europa.eu/environment/eir/p2p/index_en.htm

⁵⁵ SWD (2018) 210 final.

⁵⁶ European Commission webpage: http://ec.europa.eu/environment/eir/index_en.htm

Developing more coherent policies, policy implementation and institutional frameworks requires effective governance and a well functioning public administration at all levels of government, while applying country specific, inclusive and a mutual learning approach. Approaches which can be used included coordination, integration, alignment, compatibility, reconciliation, capacity building, reform and empowerment; a special case is improving multilevel governance (see table below). Various approaches can be combined, but generally, promotion of coherence needs permanent attention, and often a change in mind-sets.

*Possible typology of interventions to promote policy and institutional coherence*⁵⁷

<i>Types of intervention</i>	
Coordination: structured cooperation guided by principles/rules	
Integration: taking into account another policy or merging policies or institutions	
Alignment: mutual adaptation of policies/ institutions, through formal or informal collaboration	
Multi-level governance: structured collaboration between administrative layers	
Compatibility: making contrasting policies/ institutions work together while maintaining their character	
Reconciliation: resolving conflicts, while achieving better collaboration	
Capacity-building: coaching/training and creating ownership for policy and institutional coherence	
Public-sector reform: changing the form, structure and/or culture of public sector organizations	
Empowerment: mandating people to work together across or beyond departments and levels	

Applying this typology to examples mentioned during the ongoing EIR country dialogues, and good practices included in the 2017 EIR reports⁵⁸, already gives an interesting overview: *Coordination:* In Hungary, environmental responsibilities have been shared between several ministries, which necessitated more inter-ministerial coordination, with four Ministries and the Prime Minister's Office participating in the EIR dialogue with the representatives of DG Environment on 28/04/2017. In the Netherlands, preparing decisions on complex (environmental) files is the responsibility of interdepartmental 'dossier teams'.

⁵⁷ Meuleman, L. (2018), *Metagovernance for Sustainability: A Framework for implementing the Sustainable Development Goals*. London: Routledge. See also: UN Committee of Experts on Public Administration (2018): Promoting policy and institutional coherence for the Sustainable Development Goals. <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN98036.pdf>

⁵⁸ Best practices from the European Implementation Reviews of Environmental Law in the EU-28 Countries. Irish Environmental Protection Agency (2017): <http://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/2017%20Report%20on%20Best%20Practices%20relating%20to%20EIR%20-%20Irish%20EPA.pdf> See webpage for full reports on country dialogues: http://ec.europa.eu/environment/eir/index_en.htm

Integration: The country dialogue in Spain (08/03/18) showed increased willingness from other Ministries to 'green' their policies by working closely together with the Environment Ministry. In Luxembourg (12/10/17) the ongoing challenge of integrating environmental concerns in agricultural policies was mentioned. In a meeting in France (17/03/17), the interactions between environment, health and agricultural issues were emphasised. France has a National Ecological Transition Council which ensures integration of environmental issues into all government policies and involves all ministries and stakeholders (EIR report France).

Alignment: In Slovakia (03/04/17), examples were mentioned of lack of policy alignment, causing conflicts, between policies like support to RES/biomass which put pressure on forest ecosystems and similarly, between climate change policy and adaptation strategy in the agriculture sector, which was in contrast with the sustainable land management.

Compatibility: "Green deals" – voluntary agreements between the government, businesses and civil society – are arranged to bring together seemingly incompatible sectors on concrete topics such as plastic bags (Finland, 22/05/18) and a large number of other themes (the Netherlands, 12/04/2018).

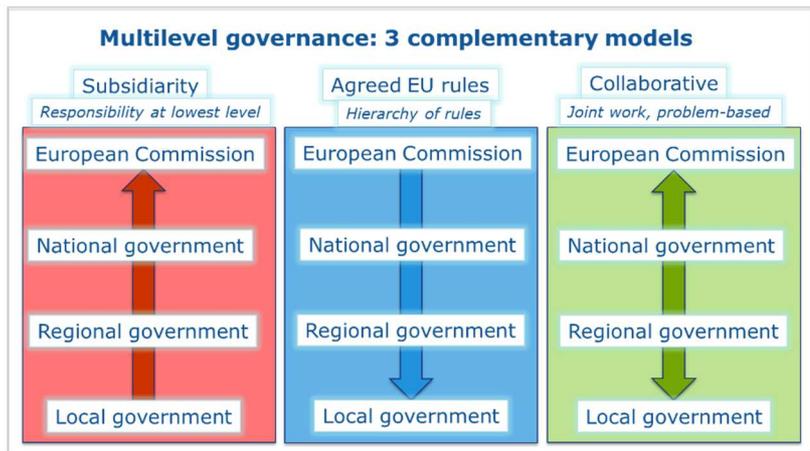
Capacity-building: The Italian regions have organised a series of capacity-building workshops on their challenges as regards air quality and water and waste management, with involvement of the Commission. In the dialogue in Hungary, lack of administrative capacity was acknowledged as a challenge. The dialogue in Slovakia (03/04/17) showed that awareness raising as regards implementation gaps and the multilevel dimension of them, is a challenge. In France and Finland, police officers are trained on environmental crime (EIR reports France and Finland).

Empowerment: In Denmark, there is a good practice of public participation in environmental decision-making, including three independent appeal boards (EIR report Denmark). Romania has an Environmental Volunteer Corps with 1000 registered volunteers who notify identified breaches of environmental law to the competent authorities (EIR report Romania)

Multilevel governance across administrative levels is a special case of improving policy and institutional coherence. The effectiveness of multilevel governance is an important determinant of how well Member States perform in the implementation of EU environmental policy and law. This has to take into account the subsidiarity principle (responsibility at the lowest level of effectiveness) and hierarchies of rules where applicable, but cannot be effective without additional forms of collaboration across the levels (Figure: Three complementary models)⁵⁹.

⁵⁹ Meuleman, L. (2018). Presentation at the workshop Baltic Leadership Programme – 230 Agenda, 11 April 2018, Brussels.

At each level, there are tasks and responsibilities which cannot be executed without coordination with other levels. If at one level the implementation is lagging behind, the whole implementation chain can be interrupted. Therefore, the Committee of the Regions has recommended that addressing ineffective coordination



between local, regional and national authorities should be a priority in all Member States⁶⁰. This is in particular important in federal member States, where the national level usually has only limited implementation leverage.

Multi-level governance for the environment is partially determined by the allocation of regulatory tasks, but its success depends on problem-based collaboration beyond formal responsibilities, with exchange of good practices, awareness raising and last but not least capacity building as key tools. The EU has developed many good examples of multi-level governance in the areas of the environment and of Cohesion Policy, including the cross-boundary multilevel governance in the four Macro-Regions.

The country dialogues in Belgium (29/03/17) and the Netherlands (12/04/18) clearly showed that air quality in cities requires interventions at local, regional and national level: cities cannot improve the situation on their own. In Belgium, strengthening coordination between the three Regions was mentioned with regard to compliance assurance. In Luxembourg, the national air quality program adopted in June 2017 proactively aims at including municipalities and local communities in the discussion about air quality. A discussion in Germany (11/05/17) and the country dialogue in Spain (08/03/18) showed the need and willingness to improve the communication between national and regional administrations.

For the record, a regional level dialogue has taken place in the Basque country on the 08/06/18⁶¹, and a Dialogue has taken place in Romania on the 12/07/18.

⁶⁰ Opinion EU Committee of the Regions on the Environmental Implementation Review (2017). <https://webapi.cor.europa.eu/documentsanonymous/COR-2017-00836-00-00-AC-TRA-EN.docx/content>

⁶¹ <http://www.ihobe.eus/agenda/medio-ambiente-en-euskadi-2018>

IV. La politica energetica dell'Unione europea: obiettivi e sviluppi dalle origini fino al pacchetto "Energia pulita per tutti gli europei"

IV. La politica energetica dell'Unione europea: obiettivi e sviluppi dalle origini fino al pacchetto "Energia pulita per tutti gli europei"⁶²

Nicolò Rossetto⁶³ e Ilaria Conti⁶⁴

Sommario

Introduzione - 1. Una lunga genesi – 2. Gli obiettivi al 2020 e la competenza formale – 3. L'attuazione tra successi e fallimenti e lo sguardo al 2030 - 4. L'Unione dell'energia e il Pacchetto "Energia pulita per tutti gli europei" – Conclusioni – Bibliografia per approfondire.

Introduzione

L'energia è stata per decenni uno dei settori in cui minore è stato il ruolo giocato dalle politiche europee. Nonostante il processo di integrazione fosse partito proprio dal carbone, la principale fonte di energia dell'Europa nel secondo dopoguerra, una politica energetica europea strutturata e legittimata dai trattati si afferma solamente nel primo decennio del XXI secolo. Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (2009), l'energia diventa infatti formalmente materia concorrente tra il livello di governo europeo e quello nazionale e le decisioni prese a Bruxelles definiscono in maniera più stringente la cornice entro cui le politiche nazionali e locali si devono sviluppare.

In quanto segue si fornirà una panoramica della politica energetica europea dall'avvio del processo di integrazione negli anni '50 del secolo scorso fino al recente pacchetto "Energia pulita per tutti gli europei" (*Clean Energy Package for all Europeans* nella dizione inglese). Per ovvi motivi di spazio, la trattazione non sarà esaustiva, ma si limiterà a indicare gli obiettivi e gli sviluppi più salienti, offrendo al lettore uno strumento utile a orientarsi tra le numerose iniziative legislative e non legislative che l'Unione ha messo in campo negli ultimi anni e che hanno un impatto non trascurabile sulle competenze e gli obblighi dei vari livelli della pubblica amministrazione, centrale e locale.

1. Una lunga genesi

L'energia è al centro della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), l'istituzione con cui il processo di integrazione fra Belgio, Francia, Germania ovest, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi prende ufficialmente avvio nel 1951. L'energia è anche al centro della Comunità Europea dell'Energia Atomica (Euratom) creata nel 1957. La materia non viene tuttavia

⁶² L'articolo, aggiornato al mese di ottobre 2018, trae spunto dalle lezioni tenute il 12 settembre 2017, in occasione del Corso di Alta formazione - *Summer School* "Le politiche europee sotto la lente d'ingrandimento: dai Trattati ai casi pratici. Prima Serie: Ambiente ed Energia" svoltosi, con la partnership scientifica dell'Istituto Universitario Europeo, nell'ambito del Programma di "Formazione in materia europea - 2017" organizzato a Roma dal CINSEDO – Centro interregionale studi e documentazione, nel periodo marzo - novembre 2017, 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.

⁶³ Ricercatore associato, Florence School of Regulation, EUI, Florence, Italy.

⁶⁴ Ricercatore associato, Florence School of Regulation, EUI, Florence, Italy.

esplicitamente menzionata nel Trattato di Roma, sempre del marzo 1957, che istituisce la Comunità Economica Europea (CEE). D'altronde, gli anni tra il 1950 e il 1970 vedono l'affermarsi in molti paesi dell'Europa occidentale del cosiddetto "paradigma tradizionale", secondo il quale l'energia rappresenta un elemento essenziale per lo sviluppo socio-economico e la sicurezza di un paese, tanto che i governi nazionali sono giustificati a intervenire direttamente nel settore, limitando ove necessario la libertà d'impresa e le ingerenze di governi e compagnie straniere. Grandi aziende di stato come ENI ed ENEL in Italia o EDF in Francia vengono istituite per sviluppare in maniera integrata la produzione, il trasporto e la distribuzione di energia nelle sue varie forme (derivati petroliferi, gas naturale ed elettricità). La presenza di questi monopoli legali consente infatti di sfruttare al meglio le economie di scala e di gamma; consente di pianificare il raggiungimento in pochi anni di tutti i consumatori, inclusi quelli che vivono nelle aree più remote o depresse economicamente; consente, infine, di praticare sussidi incrociati a favore di certe categorie di utenti, coerentemente con una definizione di interesse pubblico, che non si limita a perseguire l'uso efficiente delle risorse economiche nel breve periodo, ma che tiene conto anche di più ampie esigenze di politica industriale ed equità sociale.

In questo contesto, lo spazio per una politica europea non può che essere limitato: l'energia è altro rispetto al mercato comune che, seppur faticosamente, si va costruendo in quegli anni. L'allargamento della CEE e le crisi energetiche degli anni '70 non cambiano di molto la situazione. Anzi, di fronte all'aumento dei prezzi del petrolio, che nel frattempo ha sostituito il carbone quale principale fonte nel paniere energetico europeo, gli Stati membri procedono in ordine sparso. Alcuni decidono di aumentare rapidamente lo sfruttamento dell'energia nucleare (Francia), altri di puntare all'uso del carbone (Danimarca), altri mirano ad accrescere il ricorso al gas naturale sia domestico che importato, sviluppando rapporti di cooperazione con alcuni paesi produttori (Italia). Alcuni Stati membri, infine, scoprono nel loro territorio o di fronte alle loro coste importanti giacimenti di idrocarburi che consentono loro di minimizzare le importazioni o addirittura di diventare esportatori netti (Regno Unito e Paesi Bassi). Dinanzi a questa eterogeneità di situazioni e interessi nazionali, e di fronte alla creazione su spinta statunitense dell'Agenzia Internazionale dell'Energia (AIE) nel 1974, la CEE gioca un ruolo alquanto marginale.⁶⁵

Le cose iniziano a cambiare solamente nella seconda metà degli anni '80, allorché l'adozione dell'Atto unico europeo (1986) rilancia il progetto del mercato comune, ora ribattezzato mercato interno o mercato unico, e per la prima volta si inizia a pensare seriamente che esso debba includere a pieno titolo il settore dell'energia. I tempi sembrano propizi. L'ondata neo-liberista ha acquistato peso in Europa, con una crescente sfiducia nella capacità degli Stati di agire da buoni imprenditori. La concorrenza tra imprese, possibilmente a proprietà privata, e non i monopoli pubblici, appare come il miglior strumento per garantire gli interessi dei consumatori e della società nel suo complesso. Contestualmente, il contro-shock energetico fa sì che i timori sulla sicurezza degli approvvigionamenti passino in secondo piano: l'energia disponibile per l'umanità non sembra più così limitata e i paesi

⁶⁵ In questo periodo le iniziative della Commissione europea ricevono spesso una generica approvazione da parte del Consiglio europeo, ma restano per lo più lettera morta per via dell'inerzia da parte del Consiglio dei ministri. Tra i pochi risultati, vi sono l'introduzione di un obbligo per gli Stati di detenere delle scorte petrolifere minime e l'adozione delle prime politiche a favore dell'efficienza energetica e lo sviluppo delle fonti di energia alternative.

importatori, come molti Stati membri della CEE, si sentono meno in balia dalle decisioni dei paesi produttori.⁶⁶

Una prima forma, ancora embrionale, di politica energetica europea emerge dunque sulla scorta della competenza comunitaria in materia di mercato interno. La Commissione europea pubblica una comunicazione nel 1988, a cui seguono alcune proposte legislative che mirano a introdurre le prime, timide misure di liberalizzazione nel campo dell'elettricità e del gas naturale. L'opposizione di alcuni Stati membri è forte, tanto che bisogna attendere il 1996 e il 1998 affinché le prime direttive di liberalizzazione dei due settori vengano approvate (Primo pacchetto energia). La macchina è comunque avviata e la graduale apertura dei mercati nazionali procederà negli anni seguenti.⁶⁷ Contemporaneamente, la Commissione decide di applicare in maniera più rigorosa la lettera e lo spirito del Trattato di Roma contro i diritti di esclusiva nell'importazione, esportazione o sfruttamento di idrocarburi.⁶⁸

Il mercato interno e la concorrenza non sono gli unici "appigli" su cui la Commissione si basa per sviluppare una politica energetica sovranazionale. Con il Trattato di Maastricht (1992) l'ambiente e le reti trans-europee diventano materia di competenza concorrente dell'Unione europea (UE). La Commissione si trova così legittimata a presentare proposte sui limiti alle emissioni in atmosfera delle centrali elettriche, le fonti di energia rinnovabili e i biocarburanti, la tassazione a scopi ambientali dell'energia, e la creazione di un meccanismo per lo scambio dei permessi di emissione (*Emission Trading Scheme*, ETS). Gli anni '90 sono d'altronde il decennio in cui i timori per il cambiamento climatico e la sua origine antropica acquistano una crescente rilevanza pubblica e portano ad avviare una serie di negoziati a livello internazionale, nei quali la UE cerca di svolgere un ruolo guida.⁶⁹

Infine, vi è il tema della sicurezza degli approvvigionamenti e più in generale della dimensione internazionale dell'energia. Di fronte al rapido collasso dell'URSS nei primi anni '90, la UE promuove la stipula di una Carta dell'Energia e del relativo Trattato, con il quale si vuole instaurare un regime a tutela del commercio internazionale di energia e degli investimenti nei paesi produttori e di transito. Tuttavia, è soprattutto in seguito al protratto aumento dei prezzi del petrolio, che ha inizio nel 1999, al declino nella produzione di idrocarburi nel Mare del Nord, e alle dispute energetiche tra Russia e Ucraina (2006, 2009) e tra Russia e Bielorussia (2004, 2007) che il tema della sicurezza energetica acquista rinnovata centralità. D'altra parte, l'allargamento a est dell'Unione (2004) aumenta la dipendenza dalle esportazioni russe di gas naturale e molti dei nuovi Stati membri risultano

⁶⁶ I prezzi del petrolio conoscono una forte diminuzione nel corso del 1986 e si mantengono su valori piuttosto bassi per tutto il decennio successivo. L'unica, relativamente effimera, fiammata dei prezzi si ha in concomitanza con la Prima Guerra del Golfo (1990-91).

⁶⁷ Nel 2003 viene adottato il Secondo pacchetto energia, che impone la liberalizzazione della vendita di elettricità e gas naturale per tutti i consumatori a partire dal luglio 2007.

⁶⁸ Nel 1994 viene anche adottata una direttiva che vieta la discriminazione su base nazionale nella concessione di licenze per la ricerca e lo sfruttamento degli idrocarburi (94/22/CEE).

⁶⁹ Il Summit della Terra di Rio de Janeiro è del 1992, mentre il Protocollo di Kyoto viene siglato nel 1997. In quell'occasione gli Stati membri dell'UE negoziano collettivamente un impegno di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra dell'8% per il periodo 2008-12.

inerme di fronte alle interruzioni nelle forniture che si verificano in alcuni dei momenti più tesi di tali dispute.⁷⁰

Nonostante le difficoltà contestualmente registrate nel processo di ratifica del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, la Commissione europea, guidata da José Barroso e con Andris Piebalgs Commissario per l'Energia, pubblica nel marzo del 2006 un libro verde dal titolo emblematico: "Una strategia europea per un'energia sostenibile, competitiva e sicura".⁷¹ In esso viene ribadita la necessità per l'Europa di agire in materia di energia e la possibilità, tramite un approccio integrato, di risolvere positivamente il cosiddetto "trilemma dell'energia", ossia di garantire ai cittadini e alle imprese un'energia che sia al tempo stesso economicamente competitiva, sostenibile in termini di impatto ambientale, e sicura per quanto riguarda l'adeguatezza e la continuità delle forniture. Questa idea di una politica energetica basata su tre "pilastri" in grado di sostenersi e rafforzarsi a vicenda è particolarmente cara alla Commissione europea, che l'aveva già espressa ufficialmente negli anni precedenti e la ripeterà in seguito innumerevoli volte, nonostante le critiche, emerse da più parti, circa l'effettiva possibilità di conseguire allo stesso tempo un'energia più verde, più sicura e meno costosa.⁷²

2. Gli obiettivi al 2020 e la competenza formale

Il triennio 2007-09 rappresenta il periodo di definitiva affermazione di una politica energetica propriamente europea, ma anche il momento in cui si pongono le premesse per lo sviluppo di una serie di criticità e contraddizioni che richiederanno un nuovo intervento e importanti aggiustamenti di rotta negli anni successivi.

Tutto ha inizio con la pubblicazione di un pacchetto di documenti da parte della Commissione nel gennaio 2007, che presentano i risultati di una inchiesta da parte della DG Concorrenza nei settori dell'elettricità e del gas e che riprendono quanto sostenuto nel libro verde dell'anno precedente.⁷³ La UE, si scrive, soffre per la mancanza di una vera concorrenza nel settore elettrico e del gas; è inoltre dipendente per la fornitura di energia da un numero ridotto di paesi produttori, cui paga una bolletta salata. Infine, la UE non sta svolgendo la sua parte nella lotta al cambiamento climatico, che rappresenta un rischio sempre più concreto per il futuro dei suoi cittadini e del mondo intero, oltre che una nuova opportunità per la sua base produttiva. Tutto questo richiede una politica coordinata a livello europeo, che possa sfruttare le sinergie tra le misure messe in campo dai vari paesi e nei vari ambiti di *policy* (liberalizzazione, efficienza energetica, promozione delle rinnovabili, permessi di emissione, ecc.). Il Consiglio europeo di marzo, tenutosi sotto la presidenza tedesca, approva sostanzialmente il piano della Commissione, che produce nei mesi successivi un ampio numero di proposte legislative, il cui iter si concluderà con

⁷⁰ La Federazione russa è per molti paesi dell'Europa centro-orientale il principale, o addirittura l'unico, fornitore di gas naturale. La Russia esporta inoltre considerevoli volumi di petrolio, prodotti petroliferi, carbone, uranio e persino energia elettrica.

⁷¹ COM (2006) 105.

⁷² Soprattutto dopo lo scoppio della crisi economico-finanziaria del 2008-09, nei testi della Commissione si dà risalto anche all'idea che le misure di politica energetica proposte stimolerebbero gli investimenti e la creazione di posti di lavoro all'interno dell'Unione, dando nuova linfa a settori particolarmente colpiti come l'industria manifatturiera e l'edilizia.

⁷³ COM (2007) 1.

l'approvazione, tra la primavera e l'estate del 2009, dei cosiddetti Pacchetto clima-energia e Terzo pacchetto energia.

Il primo dei due pacchetti è composto da una serie di direttive e decisioni che mirano a promuovere la decarbonizzazione del sistema energetico europeo. Si tratta del famoso 20-20-20 entro il 2020, dove la UE si impegna a:

- ridurre del 20% le proprie emissioni di gas a effetto serra rispetto a quelle registrate nel 1990;
- coprire il 20% dei consumi finali lordi di energia per mezzo delle fonti rinnovabili⁷⁴ (un target minimo del 10% viene previsto per il settore dei trasporti);
- ridurre del 20% i consumi di energia rispetto a quanto previsto nel 2007 sulla base di uno scenario *business as usual*.^{75 76}

Strumenti cardine per conseguire i primi due obiettivi, gli unici vincolanti, sono l'ETS, che viene prolungato al 2020 ed "irrobustito", e le politiche a sostegno delle fonti rinnovabili, che possono derogare al divieto generale contro gli aiuti di stato, abitualmente ritenuti causa di una dannosa distorsione della concorrenza cui tutti gli operatori di mercato devono essere parimenti sottoposti (il cosiddetto *level playing field*).

Il Terzo pacchetto energia, invece, rappresenta una vera e propria pietra miliare nel percorso regolatorio europeo in quanto va ad impattare sulla struttura del mercato elettrico e gas molto più di quanto avessero tentato di fare sia il Primo che il Secondo pacchetto. In particolare, il Terzo pacchetto stabilisce:

- lo scorporo proprietario delle imprese che gestiscono le reti di trasmissione da quelle che producono e vendono elettricità e gas (*ownership unbundling*);
- l'istituzione di due associazioni europee che riuniscono le società di trasmissione dell'elettricità e del gas (ENTSO-E ed ENTSO-G) e a cui vengono demandati numerosi compiti di coordinamento;
- la creazione di un'Agenzia per la Cooperazione dei Regolatori dell'Energia (ACER) con sede a Lubiana (Slovenia);
- lo sviluppo a livello europeo di una serie di codici di rete comuni che definiscono la regolazione di dettaglio del sistema e del mercato del gas e dell'elettricità.

Questo triennio "fondativo" per la politica energetica europea si chiude con due importanti eventi. Il primo è la Conferenza di Copenhagen sul cambiamento climatico (COP 15), dove la UE si fa portavoce di impegni ambiziosi, senza tuttavia riuscire a convincere Stati Uniti e

⁷⁴ A ogni Stato membro viene assegnato uno specifico obiettivo da conseguire obbligatoriamente, tenendo in considerazione la situazione di partenza e il livello di ricchezza del paese rispetto alla media europea.

⁷⁵ Questo obiettivo, cui spesso ci si riferisce in modo impreciso usando l'espressione obiettivo sull'efficienza energetica, è all'inizio puramente indicativo. Verrà precisato e diverrà vincolante per i vari Stati membri solo con l'adozione della Direttiva sull'efficienza energetica nel 2012.

⁷⁶ A questi obiettivi contenuti nel Pacchetto clima-energia ne va aggiunto un altro relativo alle interconnessioni elettriche tra gli Stati membri, che dovranno essere pari ad almeno il 10% della capacità di generazione installata. L'obiettivo, proposto per la prima volta al Consiglio europeo di Barcellona (2002), sarà confermato nel 2014.

Cina della necessità di agire rapidamente e in maniera incisiva.⁷⁷ Il secondo è l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona che va a modificare il Trattato sull'Unione Europea (TUE) e il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), introducendo formalmente una competenza concorrente in materia di energia. Il paragrafo 1 dell'art. 194 TFUE, in particolare, riprende in buona parte il testo del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa e definisce gli obiettivi della politica dell'Unione in ambito energetico:

“Nel quadro dell'instaurazione e del funzionamento del mercato interno e tenendo conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente, la politica dell'Unione nel settore dell'energia è intesa, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, a:

- a) garantire il funzionamento del mercato dell'energia;
- b) garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico dell'Unione;
- c) promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili,
- d) promuovere l'interconnessione delle reti energetiche”.

La lettera del trattato conferma dunque una serie di politiche di fatto già attuate dall'Unione e chiarisce altresì i principi che devono ispirare tali politiche: la creazione di un mercato aperto su scala continentale, la sostenibilità ambientale delle attività legate alla produzione e al consumo di energia, e la solidarietà fra Stati membri.

Il secondo paragrafo dell'art. 194 stabilisce invece il processo decisionale che deve essere generalmente seguito:

“Fatte salve le disposizioni dei trattati, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono le misure per conseguire gli obiettivi di cui al paragrafo 1. Tali misure sono adottate previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni.”

Il Parlamento e il Consiglio devono dunque decidere, su base paritaria, in merito alle proposte avanzate dalla Commissione europea, secondo quella che prima si chiamava co-decisione. Si prevedono però dei limiti chiari all'uso di questa procedura:

“Esse [le misure] non incidono sul diritto di uno Stato membro di determinare le condizioni di utilizzo delle sue fonti energetiche e la struttura generale del suo approvvigionamento energetico, fatto salvo l'articolo 192, paragrafo 2, lettera c).”

In questi casi, il Consiglio adotta una decisione deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni. Il Trattato di Lisbona conferma dunque il diritto di ogni Stato membro a scegliere il proprio paniere energetico, la struttura delle proprie forniture di energia e le modalità di sfruttamento delle proprie risorse energetiche. Infine, il paragrafo 3 dell'art. 194 ribadisce la sovranità degli Stati anche in materia di fiscalità:

“In deroga al paragrafo 2, il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, all'unanimità e previa consultazione del Parlamento europeo, stabilisce le misure ivi contemplate se sono principalmente di natura fiscale.”

⁷⁷ Facendo leva sul mandato ricevuto dal Consiglio europeo, la Commissione europea propone di ridurre le proprie emissioni del 30% entro il 2020, qualora anche le altre economie avanzate prendano impegni simili. In caso contrario, la Commissione conferma l'impegno unilaterale a una riduzione del 20%.

3. L'attuazione tra successi e fallimenti e lo sguardo al 2030

Il quinquennio che va dal 2010 al 2014 si caratterizza per due sviluppi principali: l'attuazione delle politiche adottate nel 2009 e la riflessione su quali obiettivi l'Europa debba darsi per il decennio 2021-30.⁷⁸

Gli Stati membri sono infatti chiamati a trasporre le norme europee a livello nazionale, mentre spetta alla Commissione il compito di assicurare l'omogenea attuazione a livello europeo. I primi risultati non tardano a farsi vedere. Complice la crisi economica, le emissioni clima-alteranti e i consumi energetici della UE calano, mentre le fonti rinnovabili acquistano un ruolo crescente, soprattutto nella generazione elettrica. In molti casi i governi nazionali procedono allo scorporo delle reti di trasmissione e una certa convergenza fra i prezzi dell'energia nei vari paesi risulta visibile. Tuttavia, emergono ben presto anche i problemi e le contraddizioni lasciate irrisolte. La promozione delle rinnovabili minaccia la sostenibilità economica degli operatori tradizionali e si traduce in un costo significativo in bolletta per i consumatori; il prezzo delle emissioni di CO₂ rimane piuttosto basso (5-10 euro/tCO₂) e non induce sufficienti investimenti in tecnologie *low-carbon*; l'uso del carbone nella generazione elettrica non cala, ma anzi in certi paesi aumenta; i mercati interni del gas e dell'elettricità continuano a mostrare "discontinuità" alla frontiera tra gli Stati membri, con i codici di rete europei che richiedono svariati anni per essere scritti e applicati; il nuovo corridoio meridionale del gas fatica ad affermarsi e il peso delle importazioni russe di energia aumenta; alcuni repentini cambi di politica energetica a livello nazionale non vengono coordinati con i paesi vicini, generando distorsioni e risentimento; da ultimo, il conflitto russo-ucraino del 2014 mette in evidenza quanto alcuni Stati membri, soprattutto nell'est, siano ancora vulnerabili nonostante i miglioramenti nelle interconnessioni tra le reti nazionali.

Contemporaneamente, la UE avvia il dibattito su cosa fare dopo il 2020. Ciò è essenziale data l'intensità di capitale del settore e la durata pluridecennale di centrali e reti di trasporto dell'energia, fatti che rendono costoso ogni rinvio e tentennamento nella decisione sugli indirizzi di *policy* fondamentali. Il Consiglio europeo aveva fissato già nell'ottobre del 2009 l'obiettivo della quasi totale decarbonizzazione dell'economia europea per il 2050 (-80/95% rispetto al 1990) e invitato la Commissione europea a esaminare la maniera più efficiente di conseguire tale risultato. La "Tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050" e la "Tabella di marcia per l'energia 2050", pubblicate rispettivamente nel marzo e dicembre 2011, stabiliscono che il settore elettrico dovrà essere quello a guidare la riduzione delle emissioni, seguito successivamente dagli edifici, i trasporti, l'agricoltura e gli usi del suolo.⁷⁹

Nel gennaio 2014, anche sulla scorta dei primi risultati conseguiti dalle politiche attuate a partire dal 2009, la Commissione produce una prima proposta relativa agli obiettivi climatici ed energetici da adottare per il 2030.⁸⁰ L'intento, per nulla sottaciuto, è quello di arrivare a definire una posizione condivisa in largo anticipo rispetto alla Conferenza delle

⁷⁸ Ad essere più precisi, questo quinquennio si caratterizza anche per alcune importanti novità legislative, tra cui va ricordato il Regolamento sulla sicurezza dell'approvvigionamento di gas (2010), il Regolamento sull'integrità e la trasparenza dei mercati energetici all'ingrosso (2011), la Direttiva sull'efficienza energetica (2012), e il Regolamento sulle infrastrutture energetiche trans-europee (2013).

⁷⁹ COM (2011) 112 e COM (2011) 885.

⁸⁰ COM (2013) 169 e COM (2014) 15.

Parti sul cambiamento climatico prevista a Parigi per il dicembre 2015. La COP 21 rappresenta infatti agli occhi dell'esecutivo europeo un'occasione importante per definire il regime internazionale post-Kyoto e si ritiene che un'Europa con un impegno ambizioso ma credibile possa mettere pressione agli altri partner internazionali e favorire il buon esito dei negoziati. Tuttavia, le posizioni degli Stati membri e del Parlamento europeo di fronte alle proposte della Commissione sono distanti su molti punti e sembrano presto prevalere i timori legati ai costi della transizione energetica e alla perdita di autonomia delle politiche nazionali. Le conclusioni del Consiglio europeo dell'ottobre 2014 confermano l'atteggiamento più prudente di molte cancellerie. In particolare, i capi di Stato e di Governo degli Stati membri stabiliscono:

- un obiettivo vincolante di riduzione delle emissioni del 40%, ripartito tra il settore ETS (-43%) e il settore non-ETS (-30%);
- un obiettivo, vincolante solo a livello di Unione e non dettagliato a livello di singoli paesi, sull'uso delle fonti rinnovabili che deve essere pari al 27% dei consumi finali lordi di energia (nessun target specifico è previsto per i trasporti);
- un obiettivo indicativo di riduzione della domanda di energia del 27%;
- l'eliminazione delle "isole energetiche" all'interno dell'Unione tramite la realizzazione dei progetti d'interesse comune e l'eventuale adozione di un obiettivo di interconnessione delle reti elettriche pari al 15% della capacità installata;
- l'adozione di una *governance* europea che sia "affidabile, trasparente e priva di oneri amministrativi aggiuntivi", basata su piani nazionali oggetto di valutazione da parte della Commissione europea.

Le conclusioni del Consiglio europeo evidenziano dunque che per il periodo post 2020 dovrà essere l'ETS il principale strumento per conseguire la decarbonizzazione dell'economia europea al costo minimo. L'eliminazione di ogni obiettivo vincolante a livello di singolo paese conferma invece il tentativo di "rinazionalizzare" la politica energetica: ogni Stato membro deve essere lasciato libero di scegliere la composizione del proprio paniere energetico. L'efficienza energetica, infine, è ancora una volta messa in secondo piano, nonostante ne sia riconosciuta a parole l'utilità e la sensatezza in termini economici, nonché l'impatto positivo sulla sicurezza energetica.

4. L'Unione dell'energia e il Pacchetto "Energia pulita per tutti gli europei"

La Commissione europea nominata nell'estate del 2014 e guidata da Jean-Claude Juncker è presto consapevole dei limiti e delle contraddizioni create dalle politiche adottate negli anni precedenti, nonché dei cambiamenti nel più ampio contesto economico e geopolitico: l'Europa stenta a riprendersi dopo la crisi economico-finanziaria del 2008-09 e la crisi del debito sovrano del 2011-12; la povertà e la disoccupazione occupano i primi posti nelle agende nazionali; la fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni europee è in calo; la crescita economica mondiale è sempre più concentrata in Asia orientale e la Cina gioca un ruolo sempre maggiore nell'ambito delle tecnologie più avanzate, incluse quelle verdi; il Nord Africa e il Medio Oriente continuano ad essere afflitti da numerose crisi politiche e guerre che rendono difficile lo sviluppo locale e favoriscono i flussi migratori illegali; gli Stati

Uniti beneficiano, grazie anche alla rivoluzione del gas e petrolio da argille, di prezzi energetici in calo e si propongono come nuovo paese esportatore di energia; l'occupazione russa della Crimea, infine, riaccutizza i timori degli Stati membri centro-orientali nei confronti di Mosca e della dipendenza energetica europea. Un rilancio, su basi almeno in parte differenti, della politica energetica europea è indispensabile.

Prendendo spunto – e poi profondamente riformulando – un'idea dell'allora primo ministro polacco, Donald Tusk,⁸¹ Juncker dichiara di fronte al Parlamento europeo che la creazione di un'Unione dell'energia sarà uno dei dieci capisaldi della nuova Commissione.⁸² La visione del nuovo esecutivo e la strategia da seguire per la durata dell'intero mandato vengono presentate in una sorta di comunicazione manifesto pubblicata nel febbraio del 2015.⁸³ Secondo il documento, la UE deve perseguire la realizzazione di un'Unione dell'energia che sia resiliente e corredata da una politica lungimirante in materia di cambiamenti climatici. Tale Unione deve porre al centro i consumatori, garantendo a famiglie e imprese un'energia sicura, sostenibile e competitiva a prezzi accessibili. Più in dettaglio, secondo la visione dell'Unione dell'energia che la Commissione vuole perseguire:

- i consumatori beneficiano di nuove tecnologie e nuovi modelli di business che consentono loro di partecipare attivamente ai mercati dell'energia e di produrre direttamente parte dell'energia di cui hanno bisogno, soprattutto grazie allo sfruttamento delle fonti rinnovabili distribuite sul territorio;
- i mercati nazionali sono completamente integrati e le politiche energetiche nazionali vengono coordinate sulla base di una solidarietà che non viene meno nei momenti di crisi, permettendo lo sviluppo di un'industria europea competitiva a livello mondiale;
- gli Stati membri adottano una posizione comune nei rapporti con l'esterno sia in materia di lotta al cambiamento climatico che di sicurezza degli approvvigionamenti.

Per la Commissione, l'Unione dell'energia va strutturata attorno a cinque dimensioni, strettamente collegate fra di loro e tali da rinforzarsi a vicenda:

- 1) sicurezza energetica, solidarietà e fiducia;
- 2) piena integrazione del mercato europeo dell'energia;
- 3) efficienza energetica per contenere la domanda;
- 4) decarbonizzazione dell'economia;
- 5) ricerca, innovazione e competitività.

A queste cinque dimensioni, si aggiunge una *governance* integrata, che permetta di monitorare in modo semplice ed efficiente i vari livelli di *policy* (europeo, nazionale e locale), dia coerenza alle azioni in materia di energia e clima, garantisca il raggiungimento degli obiettivi al 2030 e il completamento del mercato interno, promuova il dialogo con i portatori d'interesse, favorisca il sostegno dell'opinione pubblica, approfondisca la cooperazione tra Commissione e Stati membri, migliori la disponibilità di dati e analisi, e mantenga aggiornati periodicamente i decisori europei (Consiglio e Parlamento).

⁸¹ Si veda Tusk D. (2014), A united Europe can end Russia's energy stranglehold, *Financial Times*, 21 aprile.

⁸² Juncker J.-C. (2014), *A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change*, Parlamento europeo, 15 luglio.

⁸³ COM (2015) 80.

Coerentemente con quanto indicato nel documento del febbraio 2015, che riceve una sostanziale approvazione dal Consiglio europeo di marzo, la Commissione produce nei due anni seguenti una serie di proposte legislative che vanno a toccare tutte le citate dimensioni dell'Unione dell'energia: la riforma dell'ETS (luglio 2015); il Pacchetto invernale sulla revisione del Regolamento sulla sicurezza negli approvvigionamenti di gas, la strategia per il gas naturale liquefatto e gli stoccaggi, e la strategia per la decarbonizzazione nel settore del riscaldamento/raffrescamento (febbraio 2016); il Pacchetto estivo sulla revisione del Regolamento sul *burden sharing* nei settori non ETS, la proposta sulle emissioni nei settori LULUCF, e la strategia per una mobilità a basse emissioni (luglio 2016); infine, il Pacchetto "Energia pulita per tutti gli europei", che affronta i temi delle fonti rinnovabili, l'efficienza energetica, la *governance* dell'Unione dell'energia e la riforma del mercato elettrico (novembre 2016).

Sarebbe impossibile dare in questa sede conto di tutte queste numerose iniziative. In quanto segue, ci limitiamo perciò a tratteggiare brevemente il Pacchetto energia pulita, data la sua corposità e il fatto che circa la metà dei suoi elementi sono stati recentemente approvati a livello politico (estate 2018). Nell'ottica di accelerare la transizione energetica, modernizzare l'economia e generare lavoro, crescita e investimenti in Europa, la Commissione persegue con la pubblicazione di questo Pacchetto tre obiettivi principali: a) mettere al primo posto l'efficienza energetica; b) conseguire la leadership mondiale nel campo delle energie rinnovabili; e c) garantire un trattamento equo ai consumatori.⁸⁴ Il Pacchetto riunisce una molteplicità di temi, con l'intento di garantire una legislazione coerente. Per la Commissione, infatti, le ragioni dell'ambiente (promuovere la decarbonizzazione) non sono necessariamente in contraddizione con quelle dell'economia (rilanciare la crescita e l'occupazione) e della coesione sociale (garantire che i benefici della transizione energetica raggiungano tutti e che nessuno sia lasciato indietro). Essenziale, tuttavia, è affrontare i vari temi in modo integrato, così da poter ricomporre le tensioni che possono emergere a livello di singole scelte normative. Due i fili conduttori che percorrono tutto il Pacchetto: la decarbonizzazione e l'uropeizzazione. Con la prima si intende l'adattamento delle regole del mercato e del quadro regolatorio generale alle esigenze di un sistema energetico a basse emissioni di gas a effetto serra, mentre con la seconda ci si riferisce al superamento dell'approccio nazionale all'energia e l'adozione di soluzioni su scala regionale o pan-europea.

Come era immaginabile, il Pacchetto energia pulita ha suscitato molteplici e spesso contrastanti giudizi. In alcuni casi è stato giudicato come poco ambizioso e insufficiente a risolvere i problemi per i quali è stato pensato, mentre in altri è stato valutato come troppo avanzato e inaccettabile. Ad ogni modo, dopo circa un anno e mezzo, il Parlamento europeo e il Consiglio, col supporto della Commissione, sono arrivati ad un accordo sulla metà delle proposte legislative contenute nel pacchetto:

1. la revisione della Direttiva sulla prestazione energetica degli edifici (formalmente adottata il 30 maggio 2018);
2. la revisione della Direttiva sull'energia rinnovabile (in attesa di formale adozione da parte del Consiglio);

⁸⁴ COM (2016) 860.

3. la revisione della Direttiva sull'efficienza energetica (in attesa di formale adozione da parte del Consiglio);
4. la Direttiva sulla *governance* dell'Unione dell'energia (in attesa di formale adozione da parte del Consiglio).

Confrontando il testo iniziale della Commissione europea con quello oggetto di compromesso tra il Consiglio e il Parlamento, colpisce come gli obiettivi e le misure per il 2030 siano stati spesso potenziati, coerentemente con la firma dell'Accordo di Parigi da parte della UE (dicembre 2015)⁸⁵ e la più avanzata posizione di molti europarlamentari. In base alla nuova Direttiva sulle rinnovabili e a quella sull'efficienza energetica, la UE si è vincolata nel suo insieme a coprire nel 2030 almeno il 32% dei consumi finali lordi di energia con fonti rinnovabili e a ridurre complessivamente i propri consumi di energia del 32,5% rispetto all'andamento tendenziale previsto nel 2007 (questo obiettivo è indicativo). Entrambi gli obiettivi dovranno essere riesaminati ed eventualmente aumentati entro il 2023.⁸⁶ Per quanto riguarda la *governance*, invece, il testo della Direttiva prevede che ogni Stato membro prepari un piano nazionale integrato energia e clima per il periodo che va dal 2021 al 2030. Tale piano deve coprire tutte le dimensioni dell'Unione dell'energia sulla base di un modello proposto dalla Commissione. I piani saranno valutati dalla Commissione prima della loro adozione definitiva e potranno essere oggetto di commento o richiesta di modifica al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi europei al 2030 al minimo costo possibile e in uno spirito di collaborazione tra gli Stati membri. Gli Stati membri sono inoltre chiamati dalla Direttiva a informare periodicamente le istituzioni europee sugli sviluppi in materia di energia e clima e sul rispetto degli impegni presi. Una serie di meccanismi è prevista entrare in funzione qualora alcuni Stati membri o l'Unione nel suo complesso si allontanino dagli obiettivi prefissati.

Nel momento in cui si scrive (novembre 2018), mancano all'appello ancora quattro delle proposte contenute nel Pacchetto energia pulita: la revisione della Direttiva sul mercato interno dell'energia elettrica, la revisione del Regolamento sugli scambi transfrontalieri di elettricità, la revisione del Regolamento su ACER, e il Regolamento sulla preparazione ai rischi nel settore dell'energia elettrica.⁸⁷ Il disaccordo su alcuni punti chiave è ancora forte e cresce il rischio che con la fine della legislatura (primavera 2019) si giunga a un nulla di fatto.

Conclusioni

Dopo una gestazione molto lunga, si è andata affermando negli ultimi 20 anni una politica energetica propriamente europea, incentrata sulla liberalizzazione e integrazione dei mercati nazionali dell'energia, il potenziamento delle interconnessioni fra le reti

⁸⁵ L'Accordo di Parigi prevede l'impegno da parte di quasi tutti i paesi del mondo a contenere l'aumento della temperatura media del pianeta "ben al di sotto dei 2° C rispetto ai livelli dell'epoca pre-industriale". Le parti si impegnano inoltre a sforzarsi per limitare l'aumento di temperatura a 1,5° C.

⁸⁶ L'innalzamento dei target rispetto alle proposte iniziali pone un evidente problema di coordinamento con le altre politiche adottate dalla UE, in particolare con l'obiettivo sulle emissioni clima-alteranti. Un eventuale conseguimento dei nuovi obiettivi su rinnovabili ed efficienza porterebbe infatti verso una riduzione delle emissioni del 45% e non del 40%. Un impatto negativo sul funzionamento dell'ETS è attendibile.

⁸⁷ Un accordo politico su questo Regolamento è stato raggiunto il 22 novembre 2018 tra rappresentanti del Parlamento, del Consiglio e della Commissione.

energetiche, la promozione delle fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica, l'introduzione di un prezzo per la CO₂, e la definizione di regole che permettono di affrontare al meglio le crisi negli approvvigionamenti di energia. Conseguire questo risultato non è stato semplice a causa dell'eterogeneità di situazioni e interessi presenti nei vari Stati membri. La tendenza a una loro convergenza, più o meno ampia, in alcuni precisi momenti storici ha tuttavia permesso di apprezzare meglio i benefici di una politica comune e creato delle "finestre d'opportunità", che la Commissione europea ha talvolta sfruttato per far avanzare il processo di integrazione. La piena affermazione di una politica europea dell'energia tra il 2007 e il 2009 ne è un perfetto esempio.

Nel corso dei decenni, il mutevole contesto economico-politico e la stessa evoluzione tecnologica hanno spinto a porre l'accento di volta in volta su questa o quella priorità. Cionondimeno, dal resoconto qui proposto emerge con chiarezza come sin dalla fine degli anni '80 le istituzioni europee abbiano sempre cercato di risolvere il trilemma dell'energia e puntato a garantire ai cittadini e alle imprese europee un'energia la cui fornitura fosse adeguata e affidabile, rispettosa dell'ambiente, e al minor costo possibile. Continuità e adattamento sono dunque le chiavi con cui leggere l'evoluzione nel lungo periodo di un ambito di *policy* che ormai non è più, e non potrebbe in ogni caso essere, dominato dalla sola dimensione nazionale.

Bibliografia per approfondire

- Bernardini O. (2017), Il tortuoso cammino verso una politica energetica europea, *Energia*, n. 2, anno XXXVII, pp. 8-25.
- Buchan D. (2009), *Energy and Climate Change: Europe at the Crossroads*, Oxford University Press.
- Buchan D. e M. Keay (2015), *Europe's Long Energy Journey: Towards an Energy Union?*, Oxford University Press.
- Buchan D. e M. Keay (2016), EU energy policy – 4th time lucky?, *Oxford Energy Comment*.
- Clô A. (2014), L'impervio e incompiuto cammino verso il mercato unico dell'energia, in Clô A., Clô S. e Boffa F. (a cura di), *Riforme elettriche tra efficienza e equità*, il Mulino, pp. 21-68.
- IEA (2014), *Energy Policies of IEA Countries. European Union 2014 Review*, IEA.
- Rossetto N. (2014), L'energia in Europa al 2030: ambiente vs competitività?, in Verda M. (a cura di), *Energia e geopolitica. Gli attori e le tendenze del prossimo decennio*, ISPI, pp. 31-57.
- Schubert S., J. Pollak e M. Kreutler (2016), *Energy Policy of the European Union*, Palgrave.
- Turmes C. (2017), *Energy Transformation. An Opportunity for Europe*, Bitebeck Publishing.

V. Il Pilastro europeo dei diritti sociali: lo stato dell'arte e le prossime tappe

V. Il Pilastro europeo dei diritti sociali: lo stato dell'arte e le prossime tappe

Annelisa Cotone⁸⁸

Sommario

1. L'origine del pilastro europeo dei diritti sociali – 2. Lo sviluppo di questa iniziativa – 3. Il pilastro europeo dei diritti sociali in venti principi e diritti - 4. Attuare il pilastro: un impegno comune a tutti i livelli - Conclusioni

1. L'origine del pilastro europeo dei diritti sociali

La costruzione di un'Unione più giusta e più inclusiva è una priorità fondamentale per la Commissione europea. Sin dal suo insediamento nel 2014, la Commissione guidata dal presidente Juncker ha posto le priorità sociali al centro del suo programma per l'occupazione, la crescita, l'equità e il cambiamento democratico, in particolare con la realizzazione di numerose iniziative in ambito sociale e occupazionale.⁸⁹ Negli orientamenti politici di luglio 2014, Juncker dichiarava: *"Spetta a noi fare in modo che il modello sociale europeo sia chiaramente visibile in tutto ciò che facciamo. Perché l'Europa è lo scudo che protegge tutti noi"*.⁹⁰

Dopo misure senza precedenti per far fronte alla crisi finanziaria ed economica dell'ultimo decennio, le condizioni economiche e sociali in Europa sono migliorate e l'economia dell'UE sta continuando a crescere.⁹¹ La crisi, tuttavia, ha lasciato ampi strascichi: dalla disoccupazione giovanile e di lunga durata, al rischio di povertà in molte parti d'Europa, alle disparità che persistono tra gli Stati membri e al loro interno. Rimangono ancora da affrontare molte difficoltà come ad esempio le differenze di protezione sociale e di condizioni di lavoro tra i lavoratori con contratti standard e quelli con contratti atipici, il divario retributivo di genere e le disparità di accesso a beni e servizi per le persone con disabilità e altri gruppi vulnerabili.

Gli anni della crisi hanno anche dimostrato che squilibri sociali ed economici persistenti in uno o più Stati membri possono mettere a repentaglio la performance della zona euro nel suo complesso. Più in generale, nelle economie avanzate, la cui prosperità si fonda

⁸⁸ Policy Coordinator, Direzione Generale per l'occupazione, gli affari sociali e l'inclusione, Commissione europea. L'articolo, aggiornato a luglio 2018, trae spunto dall'intervento al Seminario "Pilastro europeo dei diritti sociali: lo stato dell'arte e le prossime tappe", svoltosi nell'ambito del Programma di "Formazione in materia europea - 2017" organizzato a Roma dal CINSEDO – Centro interregionale studi e documentazione, nel periodo marzo – novembre 2017, 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.

⁸⁹ Per una panoramica delle iniziative in ambito sociale si veda ad esempio la Comunicazione della Commissione "Monitorare l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali", COM(2018) 130 final, del 13 marzo 2018, pp. 3-7, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52018DC0130&qid=1532964484392>.

⁹⁰ Orientamenti politici per la prossima Commissione europea: "Un nuovo inizio per l'Europa: Il mio programma per l'occupazione, la crescita, l'equità e il cambiamento democratico", 15 luglio 2014, https://ec.europa.eu/commission/publications/president-junckers-political-guidelines_it.

⁹¹ Cfr. le previsioni economiche intermedie d'estate 2018 della Commissione europea: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4402_it.htm.

sull'aumento della produttività e sulla capacità di innovare, le performance sociali e quelle economiche sono due facce della stessa medaglia.⁹²

Allo stesso tempo il mondo del lavoro e le nostre società sono in rapida evoluzione. Nuove opportunità e sfide emergono dalla globalizzazione, dalla rivoluzione digitale, da nuove forme di lavoro e da sviluppi sociali e demografici, come l'invecchiamento della popolazione.⁹³ Queste sfide sono spesso simili negli Stati membri, anche se incidono in misura diversa.⁹⁴

In questo contesto, se da una parte è necessario affrontare le conseguenze sociali della crisi e consolidare i risultati raggiunti, dall'altra è tempo di guardare al futuro per affrontare al meglio i rapidi cambiamenti in atto nelle nostre società e nel mondo del lavoro.⁹⁵

Nel suo primo discorso sullo stato dell'Unione del 9 settembre 2015, il presidente Juncker ha posto l'accento sulla necessità di *"ricreare un processo di convergenza, sia tra gli Stati membri che all'interno delle società, che sia imperniato sulla produttività, la creazione di posti di lavoro e l'equità sociale"*.⁹⁶ Ha proposto quindi l'istituzione di un pilastro europeo dei diritti sociali che tenga conto delle mutevoli realtà delle società europee e degli sviluppi nel mondo del lavoro, e che integri i risultati raggiunti in materia di protezione dei lavoratori nell'UE. Tale iniziativa rientra nel lavoro intrapreso dalla Commissione per costruire un'Unione economica e monetaria più profonda e più equa.⁹⁷

Questo articolo ripercorre l'origine del Pilastro europeo dei diritti sociali, ne presenta le caratteristiche e il contenuto, e infine ne delinea gli strumenti di attuazione.

2. Lo sviluppo di questa iniziativa

In seguito all'annuncio di questa iniziativa da parte del presidente Juncker, nel marzo 2016 la Commissione ha condotto un'ampia consultazione pubblica coinvolgendo cittadini, parti sociali, società civile, Stati membri e istituzioni dell'UE, per raccogliere opinioni su un progetto preliminare del pilastro europeo.⁹⁸ La consultazione è stata un'occasione per riflettere sul futuro del lavoro e dei sistemi di protezione sociale, sull'adeguatezza della normativa europea e sul possibile ruolo del pilastro europeo nella *governance* dell'Unione economica e monetaria.

Nel complesso è emerso il sostegno a questa iniziativa, come occasione per realizzare un'Europa più sociale. La consultazione ha confermato che le sfide economiche e sociali sono

⁹² Cfr. COM(2016) 127 final dell'8 marzo 2016, p. 4, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52016DC0127&qid=1532954147710>.

⁹³ Si veda ad esempio l'edizione 2018 dell'indagine annuale sull'occupazione e sugli sviluppi sociali in Europa (ESDE), dedicata all'evoluzione del mondo del lavoro, e pubblicata dalla Commissione europea il 13 luglio 2018 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=9150>. L'edizione 2018 conferma le tendenze positive in atto nel mercato del lavoro e il miglioramento della situazione sociale, ma evidenzia sfide dovute in particolare all'automazione e la digitalizzazione.

⁹⁴ Pilastro europeo dei diritti sociali, preambolo, punto 9.

⁹⁵ Il documento di lavoro SWD (2016) 51 final dell'8 marzo 2016 presenta tendenze in campo economico, sociale e del lavoro rilevanti nel contesto della proposta della Commissione di instaurare un pilastro europeo dei diritti sociali.

⁹⁶ Discorso di Jean-Claude Juncker sullo Stato dell'Unione 2015, Strasburgo, 9 settembre 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_it.htm. Per una panoramica dell'acquis sociale europeo si veda il documento di lavoro SWD (2016) 50 final dell'8 marzo 2016.

⁹⁷ Orientamenti politici per la prossima Commissione europea del 15 luglio 2014.

⁹⁸ Cfr. COM (2016) 127 final.

interconnesse e richiedono un'azione coerente a tutti i livelli, che sia parte di un più ampio sforzo teso a costruire un modello di crescita più inclusivo e sostenibile.⁹⁹ In questo contesto, sono state individuate quattro grandi questioni che il pilastro dovrebbe affrontare: le conseguenze sociali della crisi, l'aumento della povertà e dell'esclusione sociale, le disuguaglianze e la disoccupazione, il basso livello di crescita e competitività; il futuro del lavoro e l'emergente mercato del lavoro digitale; l'evoluzione demografica e l'invecchiamento della popolazione europea; e infine la divergenza economica tra Stati membri.¹⁰⁰

Sulla base dei contributi ricevuti durante la consultazione, la Commissione ha presentato il 26 aprile 2017 la sua proposta definitiva per il pilastro europeo.¹⁰¹ Il pilastro è stato quindi proclamato congiuntamente dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione il 17 novembre 2017, in occasione del vertice sociale per l'occupazione equa e la crescita di Göteborg, in Svezia, che ha visto riuniti i presidenti delle istituzioni dell'UE, i capi di Stato e di governo dei paesi membri, le parti sociali e altre parti interessate.¹⁰²

Il Consiglio europeo del 14 dicembre 2017 ha infine approvato le conclusioni del vertice sociale, sottolineando che il pilastro europeo dei diritti sociali dovrebbe essere attuato a livello dell'Unione e degli Stati membri tenendo in debita considerazione le loro rispettive competenze.

3. Il pilastro europeo dei diritti sociali in venti principi e diritti

Il pilastro europeo dei diritti sociali esprime principi e diritti fondamentali per assicurare l'equità e il buon funzionamento dei mercati del lavoro e dei sistemi di protezione sociale nell'Europa del 21° secolo.¹⁰³ Stabilisce un quadro per orientare l'azione futura degli Stati membri, ed è destinato a servire da bussola per un nuovo processo di convergenza verso migliori condizioni di vita e di lavoro. Esso mira a dare una risposta alle sfide attuali e future così da soddisfare i bisogni essenziali della popolazione e garantire una migliore attuazione e applicazione dei diritti sociali.¹⁰⁴

I venti principi e diritti si articolano in tre categorie: pari opportunità e accesso al mercato del lavoro, condizioni di lavoro eque, e protezione e inclusione sociali. Essi riguardano una varietà di aree, dallo sviluppo delle competenze, le pari opportunità e il sostegno attivo all'occupazione, all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare, un ambiente di lavoro sano, la protezione sociale e l'accesso ai servizi essenziali.

⁹⁹ Pilastro europeo dei diritti sociali, preambolo, punto 11.

¹⁰⁰ La Commissione ha ricevuto oltre 16 500 risposte online e quasi 200 documenti di sintesi. Nell'ambito della consultazione il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione il 19 gennaio 2017 [2016/2095(INI)]. Il 25 gennaio 2017 il Comitato economico e sociale europeo ha adottato un parere (SOC/542-01902-00-01-ac). Il Comitato delle regioni ha adottato un parere l'11 ottobre 2016 (CDR 2868/2016). Cfr. i risultati della consultazione pubblica nel documento di accompagnamento SWD(2017)206 del 26 aprile 2017, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD:2017:206:FIN>.

¹⁰¹ Cfr. COM (2017) 250 final del 26 aprile 2017, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A52017DC0250>. Il pilastro è stato inizialmente presentato come Raccomandazione (UE) 2017/761 della Commissione del 26 aprile 2017, accompagnata da una proposta di proclamazione interistituzionale [COM (2017) 251 final].

¹⁰² <http://www.socialsummit17.se/>.

¹⁰³ Pilastro europeo dei diritti sociali, preambolo, punto 14.

¹⁰⁴ Pilastro europeo dei diritti sociali, preambolo, punto 12.

I principi e diritti del pilastro europeo dei diritti sociali
Capo I: Pari opportunità e accesso al mercato del lavoro
1. Istruzione, formazione e apprendimento permanente
2. Parità di genere
3. Pari opportunità
4. Sostegno attivo all'occupazione
Capo II: Condizioni di lavoro eque
5. Occupazione flessibile e sicura
6. Retribuzioni
7. Informazioni sulle condizioni di lavoro e sulla protezione in caso di licenziamento
8. Dialogo sociale e coinvolgimento dei lavoratori
9. Equilibrio tra attività professionale e vita familiare
10. Ambiente di lavoro sano, sicuro e adeguato e protezione dei dati
Capo III: Protezione sociale e inclusione
11. Assistenza all'infanzia e sostegno ai minori
12. Protezione sociale
13. Prestazioni di disoccupazione
14. Reddito minimo
15. Reddito e pensioni di vecchiaia
16. Assistenza sanitaria
17. Inclusione delle persone con disabilità
18. Assistenza a lungo termine
19. Alloggi e assistenza per i senzatetto
20. Accesso ai servizi essenziali

Nei principi e diritti sanciti dal pilastro sono evidenti temi trasversali come ad esempio la promozione delle pari opportunità, l'inclusione e l'attivazione. Questi temi emergono ad esempio nel diritto di ogni persona a un'istruzione, una formazione e un apprendimento permanente di qualità e inclusivi, al fine di mantenere e acquisire competenze che consentono di partecipare pienamente alla società;¹⁰⁵ la parità di trattamento e di opportunità tra donne e uomini da garantire e rafforzare in tutti i settori;¹⁰⁶ il diritto alla parità di trattamento e di opportunità in materia di occupazione, protezione sociale, istruzione e accesso a beni e servizi disponibili al pubblico, e la promozione di pari opportunità per gruppi sottorappresentati;¹⁰⁷ il diritto - indipendentemente dal tipo e dalla durata del rapporto di lavoro - a un trattamento equo e paritario per quanto riguarda le condizioni di lavoro e l'accesso alla protezione sociale e alla formazione;¹⁰⁸ il diritto dei bambini all'educazione e cura della prima infanzia a costi sostenibili e di buona qualità, la protezione dalla povertà, e il diritto per bambini provenienti da contesti svantaggiati a

¹⁰⁵ Principio 1. Istruzione, formazione e apprendimento permanente.

¹⁰⁶ Principio 2. Parità di genere.

¹⁰⁷ Principio 3. Pari opportunità.

¹⁰⁸ Principio 5. Occupazione flessibile e sicura.

misure specifiche tese a promuovere le pari opportunità;¹⁰⁹ le pari opportunità di donne e uomini di maturare diritti alla pensione;¹¹⁰ il diritto per le persone con disabilità a un sostegno al reddito che garantisca una vita dignitosa, a servizi che consentano di partecipare al mercato del lavoro e alla società e a un ambiente di lavoro adeguato alle loro esigenze.¹¹¹

Il tema dell'attivazione emerge ad esempio nel diritto a un'assistenza tempestiva e su misura per migliorare le prospettive di occupazione o di attività autonoma;¹¹² il diritto per i disoccupati a un adeguato sostegno all'attivazione per (ri)entrare nel mercato del lavoro e ad adeguate prestazioni di disoccupazione che non costituiscono un disincentivo a un rapido ritorno all'occupazione;¹¹³ il diritto, per chi non disponga di risorse sufficienti, a un adeguato reddito minimo da combinare con incentivi alla (re)integrazione nel mercato del lavoro, per chi può lavorare.¹¹⁴

Come si è accennato nelle sezioni precedenti, il pilastro non risponde solamente a una necessità sociale, ma anche a un imperativo economico per costruire strutture economiche più resistenti. Per questo il pilastro sottolinea che una maggiore attenzione alla situazione occupazionale e sociale è particolarmente importante per accrescere la capacità di reazione e approfondire l'Unione economica e monetaria.¹¹⁵ Questa visione si rifà alla relazione dei cinque presidenti sul completamento dell'Unione economica e monetaria¹¹⁶ che sottolinea infatti che mercati del lavoro resistenti ed efficienti, che favoriscano un elevato livello di occupazione e siano in grado di assorbire gli shock senza generare disoccupazione, sono essenziali per il buon funzionamento dell'Unione economica e monetaria. Essi contribuiscono alla convergenza dei risultati negli Stati membri e a società più inclusive. Oltre ai mercati del lavoro, è importante anche garantire l'accesso a un'istruzione adeguata e un sistema di protezione sociale efficace. Per questo motivo il pilastro europeo è stato ideato segnatamente per la zona euro, ma è rivolto a tutti gli Stati membri.¹¹⁷

Il pilastro si basa sul corpo giuridico esistente a livello internazionale¹¹⁸ e dell'UE, dai Trattati UE¹¹⁹ all'*acquis* sociale sviluppatosi negli ultimi trent'anni grazie a nuove disposizioni nei trattati, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, atti normativi e la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea. Il preambolo del pilastro ricorda infatti che il completamento del mercato unico è stato accompagnato dallo sviluppo

¹⁰⁹ Principio 11. Assistenza all'infanzia e sostegno ai minori.

¹¹⁰ Principio 15. Reddito e pensioni di vecchiaia.

¹¹¹ Principio 17. Inclusione delle persone con disabilità.

¹¹² Principio 4. Sostegno attivo all'occupazione.

¹¹³ Principio 13. Prestazioni di disoccupazione.

¹¹⁴ Principio 14. Reddito minimo.

¹¹⁵ Pilastro europeo dei diritti sociali, preambolo, punto 13.

¹¹⁶ Cfr. "Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa", relazione di Jean-Claude Juncker in stretta collaborazione con Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi e Martin Schulz, giugno 2015.

¹¹⁷ Pilastro europeo dei diritti sociali, preambolo, punto 13.

¹¹⁸ Si ricordano il lavoro delle Nazioni Unite - inclusi gli obiettivi di sviluppo sostenibile per il 2030 - così come dell'Organizzazione internazionale del lavoro e del Consiglio d'Europa. In particolare, il pilastro si ispira alla Carta sociale europea firmata a Torino il 18 ottobre 1961 e alla Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989.

¹¹⁹ Il Preambolo del pilastro ricorda ad esempio che *'gli obiettivi dell'Unione sono, tra l'altro, promuovere il benessere dei suoi popoli e adoperarsi per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata [...], su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale [...]. L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore.'*

di un solido *acquis* sociale in ambito di libertà di circolazione, condizioni di vita e di lavoro, parità tra uomini e donne, salute e sicurezza sul lavoro, protezione sociale e istruzione e formazione. Il pilastro ribadisce quindi diritti già presenti nell'*acquis* dell'UE e internazionale, integrandoli in modo da tener conto delle nuove realtà derivanti dai cambiamenti sociali, tecnologici ed economici. Riunendo diritti e principi fissati in momenti, modi e forme diversi, il pilastro mira a renderli più visibili, più comprensibili e più espliciti.¹²⁰

Il pilastro è un impegno politico.¹²¹ Questo significa che affinché i suoi principi e diritti siano giuridicamente vincolanti, è prima necessario adottare misure specifiche o atti normativi al livello appropriato.¹²² Per ciascun principio o diritto, un documento di lavoro ricorda il quadro giuridico esistente, il contenuto del pilastro, i ruoli rispettivi delle autorità nazionali, delle parti sociali e dell'UE nella loro attuazione, così come le iniziative già intraprese.¹²³

Di seguito vengono presentati strumenti e iniziative dell'Unione europea per l'attuazione del pilastro.

4. Attuare il pilastro: un impegno comune a tutti i livelli

Come ha sottolineato il presidente Juncker, il pilastro europeo dei diritti sociali è prima di tutto un programma di principi, e quindi un programma d'azione.¹²⁴ La realizzazione dei suoi obiettivi dipende dall'impegno e la responsabilità politici condivisi.

Il pilastro ribadisce che la sua attuazione dovrebbe avvenire a livello dell'Unione e degli Stati membri nell'ambito delle rispettive competenze, tenendo conto dei diversi contesti socioeconomici e della diversità dei sistemi nazionali, compreso il ruolo delle parti sociali, e rispettando i principi di sussidiarietà e proporzionalità.¹²⁵ Infatti, benché i principi e i diritti siano condivisi, per la loro attuazione non è previsto un approccio unico valido per tutti. Come si è visto nella sezione precedente, il pilastro istituisce un quadro di riferimento che riconosce la diversità delle situazioni nazionali, ed è concepito come uno strumento dinamico per agire in funzione di situazioni specifiche.¹²⁶

L'UE ha un ruolo importante da svolgere nel sostenere gli Stati membri, ma la responsabilità per l'attuazione del pilastro spetta - in larga misura - agli Stati membri stessi, a diversi livelli di governo e amministrazione. Infatti, la maggior parte delle competenze e degli strumenti necessari per realizzare il pilastro è nelle mani delle autorità locali, regionali e nazionali,

¹²⁰ Cfr. COM (2017) 250 final.

¹²¹ Comunicato stampa del Consiglio dell'UE 9/17 del 23.10.2017.

¹²² Pilastro europeo dei diritti sociali, preambolo, punto 14.

¹²³ Cfr. SWD(2017)201 del 26 aprile 2017, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52017SC0201&qid=1532954729841>, e l'aggiornamento del 2018 [SWD(2018)67 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1532955756695&uri=CELEX:52018SC0067>].

¹²⁴ Discorso del presidente Juncker al vertice sociale per l'occupazione equa e la crescita di Göteborg, 17 novembre 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-4723_en.htm.

¹²⁵ Pilastro europeo dei diritti sociali, preambolo, punto 17. Al punto 19, il preambolo ricorda anche che lo sviluppo del pilastro non compromette la facoltà degli Stati membri di definire i principi fondamentali del loro sistema di sicurezza sociale e di gestire le proprie finanze pubbliche, e non deve incidere sensibilmente sull'equilibrio finanziario dello stesso.

¹²⁶ COM (2017) 250 final, p. 7.

delle parti sociali¹²⁷ e della società civile in generale. Il pilastro inoltre non impedisce agli Stati membri o alle parti sociali di stabilire norme sociali più ambiziose.¹²⁸

L'Unione europea – e in particolare la Commissione europea – può contribuire definendo il quadro, dando orientamenti e stabilendo condizioni di parità, e mobilitando a tal fine i vari strumenti a sua disposizione: il diritto dell'UE, aggiornando e completando la normativa esistente se necessario, e migliorandone l'applicazione negli Stati membri; il dialogo sociale e la collaborazione con le parti sociali dell'UE; le raccomandazioni e gli orientamenti strategici nel semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche; e il sostegno finanziario dei fondi dell'UE. Considerata la varietà di contenuti del pilastro, il tipo di intervento può variare a seconda del settore, dei principi del pilastro e delle competenze esistenti a livello dell'UE. L'attuazione del pilastro è inoltre sostenuta da un nuovo quadro di valutazione sociale che consente di monitorare progressi e risultati nei vari paesi e fornire orientamenti strategici nel semestre europeo, come si vedrà brevemente di seguito.¹²⁹

La Commissione si è impegnata non solo a integrare le priorità del pilastro in tutte le politiche dell'UE, ma anche a sostenere gli Stati membri, le parti sociali e le organizzazioni della società civile nell'attuazione del pilastro a livello nazionale, regionale e locale. Di seguito sono presentati una serie di strumenti e iniziative per la realizzazione del pilastro a livello europeo.

Aggiornare e completare la normativa dell'UE

Il pilastro offre un nuovo strumento per valutare se la legislazione vigente dell'UE è adeguata allo scopo in un contesto in evoluzione, e aggiornare e completare la legislazione dell'UE, laddove necessario. In questa logica, il varo del pilastro è stato accompagnato, o ad esso sono seguite, una serie di iniziative volte a aggiornare e completare la normativa dell'UE nell'ambito dell'equilibrio tra attività professionale e vita familiare, dell'informazione dei lavoratori, e dell'accesso alla protezione sociale.

Prima di tutto, una proposta di direttiva sull'equilibrio tra attività professionale e vita privata per i genitori e i prestatori di assistenza mira a modernizzare il quadro giuridico con l'introduzione del congedo di paternità e del congedo per i prestatori di assistenza, con il rafforzamento del congedo parentale e l'estensione del diritto di chiedere modalità di lavoro flessibili.¹³⁰

Un'altra proposta di direttiva mira a migliorare la trasparenza e la prevedibilità delle condizioni di lavoro, integrando e aggiornando le norme europee esistenti sui contratti di lavoro. L'obiettivo è migliorare l'informazione dei lavoratori sui loro diritti e, al tempo stesso, stabilire nuovi requisiti minimi per migliorare le condizioni di lavoro per tutti i lavoratori, inclusi quelli con contratti atipici, ossia che non hanno un contratto a tempo

¹²⁷ Il pilastro riconosce il ruolo cruciale delle parti sociali nello sviluppo e nella realizzazione del pilastro europeo, in linea con la loro autonomia nel negoziare e concludere accordi e con il loro diritto alla contrattazione e all'azione collettive. Cfr. preambolo, punto 20.

¹²⁸ Pilastro europeo dei diritti sociali, preambolo, punto 16.

¹²⁹ Cfr. SWD (2017) 200 del 26 aprile 2017.

¹³⁰ Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio, COM (2017) 253 final del 26 aprile 2017, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52017PC0253>.

pieno e indeterminato.¹³¹

Infine, la Commissione ha proposto una raccomandazione del Consiglio sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi. La proposta intende incoraggiare gli Stati membri a garantire che tutti i lavoratori, anche quelli impiegati in forme di occupazione atipiche, e i lavoratori autonomi, possano versare contributi e abbiano un accesso adeguato alla protezione sociale, ad esempio alle prestazioni di malattia o di disoccupazione.¹³²

Queste proposte devono ancora essere approvate dal Consiglio e/o dal Parlamento europeo. Esse si aggiungono alle numerose iniziative in ambito sociale e occupazionale realizzate dalla Commissione Juncker negli ultimi anni, come la proposta di atto europeo sull'accessibilità, volta a migliorare il funzionamento del mercato interno dei prodotti e dei servizi accessibili, a vantaggio delle persone con disabilità e delle persone anziane; la revisione della direttiva sul distacco dei lavoratori, che sancisce il principio della "parità di retribuzione a parità di lavoro nello stesso luogo", creando così condizioni di parità e impedendo la concorrenza sleale nel mercato interno; e la modernizzazione delle regole sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale che, in particolare, contribuiscono a garantire che i lavoratori che si avvalgono del diritto alla libera circolazione non perdano i loro diritti di sicurezza sociale.

Migliorare l'applicazione della normativa dell'UE

Come evidenziato dalla consultazione pubblica, in molti casi il problema principale non è il riconoscimento formale dei diritti, quanto piuttosto la loro effettiva applicazione. Per questo, oltre che su nuove iniziative legislative, è necessario rafforzare l'effettiva applicazione delle norme in vigore, ad esempio attraverso misure volte a migliorare la consapevolezza dei diritti, a rafforzare i meccanismi di applicazione o a migliorare gli orientamenti interpretativi. Un esempio di tali strumenti è la comunicazione interpretativa sulla direttiva sull'orario di lavoro, che fornisce orientamenti per l'interpretazione di vari aspetti della direttiva esistente per aiutare gli Stati membri ad attuare correttamente l'acquis e ad evitare nuove infrazioni.¹³³

Inoltre, la Commissione ha recentemente proposto di creare un'autorità europea del lavoro,¹³⁴ che contribuisca all'effettiva applicazione delle regole sulla libera circolazione dei lavoratori e che integri le iniziative volte a migliorare le norme per il distacco dei lavoratori e il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, a cui si è fatto riferimento qui sopra.

Monitorare l'attuazione nell'ambito del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche

¹³¹ Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea, COM (2017) 797 final del 21 dicembre 2017, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52017PC0797>. La proposta contribuisce in particolare all'attuazione del principio 5, "Occupazione flessibile e sicura", e del principio 7, "Informazioni sulle condizioni di lavoro e sulla protezione in caso di licenziamento", del pilastro.

¹³² Questa proposta si rifà in particolare al principio 12, in base al quale "Indipendentemente dal tipo e dalla durata del rapporto di lavoro, i lavoratori e, a condizioni comparabili, i lavoratori autonomi hanno diritto a un'adeguata protezione sociale".

¹³³ C (2017) 2601 del 26 aprile 2017.

¹³⁴ Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Autorità europea del lavoro, COM (2018) 0131 final del 13 marzo 2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52018PC0131&qid=1532964325291>.

Monitorare l'attuazione del pilastro è essenziale per garantire progressi tangibili. Il semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche¹³⁵ si basa su analisi specifiche per ciascun paese, e riconosce la necessità di stabilire priorità considerando diversi punti di partenza e mezzi disponibili. Costituisce dunque uno strumento adeguato per il monitoraggio dei progressi compiuti nei principali settori oggetto del pilastro.

Dall'inizio del suo mandato, la Commissione Juncker ha già posto maggiormente l'accento sulle priorità sociali nel semestre europeo. La Commissione ha proposto quindi di rafforzare il monitoraggio del pilastro nel ciclo annuale di governance economica, in particolare rispecchiando le priorità del pilastro nell'analisi e nelle raccomandazioni specifiche per paese,¹³⁶ come avvenuto per la prima volta nel ciclo del 2018.

Come accennato sopra, il monitoraggio del pilastro è facilitato dal nuovo quadro di valutazione della situazione sociale.¹³⁷ Questo consiste in un numero limitato di indicatori per valutare le tendenze e i risultati degli Stati membri a livello sociale e occupazionale sulla base delle varie dimensioni del pilastro. Il quadro di valutazione è stato utilizzato per la prima volta a supporto dell'analisi per il ciclo 2018 del semestre europeo.

Sostegno finanziario dell'UE

La Commissione europea ha sottolineato come i fondi dell'UE possano sostenere l'attuazione del pilastro.¹³⁸ In particolare, i programmi operativi 2014-2020 nell'ambito dei Fondi strutturali e d'investimento europei, nello specifico il Fondo sociale europeo, e di altri programmi come l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile, Erasmus+, il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione e il Fondo di aiuti europei agli indigenti, avranno un ruolo importante nel sostenere la realizzazione concreta dei principi del pilastro. La Commissione ha proposto inoltre che il pilastro sia un riferimento per la progettazione del periodo di programmazione dopo il 2020.¹³⁹ Per il quadro finanziario pluriennale 2021-2027 la Commissione ha infatti proposto un bilancio orientato alle priorità politiche dell'Unione a 27. In questo contesto, la Commissione ha sottolineato che il bilancio dell'UE ha un ruolo fondamentale rispetto agli impegni assunti dai leader al vertice sociale di Göteborg, e può rafforzare la dimensione sociale dell'Unione, sostenendo l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali.¹⁴⁰

Nell'ambito della politica di coesione, la Commissione ha proposto un Fondo sociale europeo rafforzato e migliorato, che ammonterà a circa 100 miliardi di EURO per il periodo 2021-2027, pari al 27% circa della spesa per la coesione. Il Fondo sociale europeo Plus concentrerà gli investimenti sulle persone e fornirà un sostegno mirato all'occupazione giovanile, alla riqualificazione e alla riconversione dei lavoratori, all'inclusione sociale e alla riduzione della povertà. La proposta per il prossimo quadro finanziario inoltre rafforza la componente "giovani" e raddoppia la dotazione del programma Erasmus+.

¹³⁵ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_it

¹³⁶ Cfr. COM (2018) 130 final del 13 marzo 2018. La comunicazione della Commissione risponde all'invito del Consiglio europeo del 14 dicembre 2017 a proporre un monitoraggio adeguato.

¹³⁷ Cfr. SWD (2017) 200 del 26 aprile 2017.

¹³⁸ Cfr. COM (2017) 250 final.

¹³⁹ Cfr. COM (2017) 250 final.

¹⁴⁰ Cfr. Comunicazione della Commissione "Un bilancio moderno al servizio di un'Unione che protegge, che dà forza, che difende - Quadro finanziario pluriennale 2021-2027", COM (2018) 321 final del 2 maggio 2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52018DC0321>

La Commissione ha anche evidenziato che la politica di coesione avrà un ruolo sempre più importante di sostegno al processo di riforma economica in corso negli Stati membri, e ha proposto di rafforzare il nesso tra il bilancio dell'UE e il semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche, che tiene conto delle specificità regionali.

Al di fuori del bilancio dell'UE, la Commissione propone di mantenere e rafforzare il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione tenendo conto delle nuove sfide sul mercato del lavoro. L'obiettivo sarà offrire sostegno ai lavoratori che hanno perso il lavoro in seguito non solo a importanti trasformazioni della struttura del commercio mondiale o alla crisi economica e finanziaria, ma anche per altri motivi di ristrutturazione, tra cui l'automazione e la digitalizzazione.¹⁴¹

Conclusioni

L'istituzione del pilastro europeo dei diritti sociali ha posto l'attenzione sulla necessità di continuare a sviluppare la dimensione sociale dell'Unione europea. La responsabilità di realizzare il pilastro è condivisa. Realizzare questo progetto infatti coinvolge le istituzioni europee, i governi, gli enti locali e regionali, le parti sociali e le organizzazioni non governative a tutti i livelli. Come si è visto nelle pagine precedenti, il pilastro fornisce un orientamento per ulteriori azioni, ed è alla base di una serie iniziative della Commissione europea per continuare a costruire e consolidare l'Europa sociale già da ora.

Allo stesso tempo, il pilastro e gli impegni assunti dai leader UE sono un punto di riferimento nel più ampio dibattito sul futuro dell'Unione europea a 27, iniziato con il Libro bianco della Commissione del 1° marzo 2017,¹⁴² che si concluderà alla vigilia delle prossime elezioni europee nel maggio 2019.

Al vertice di Roma, che ha celebrato il 60° anniversario dell'UE il 25 marzo 2017, i leader dell'UE hanno infatti ribadito il loro impegno per un'Europa sociale, *"che [...] favorisca il progresso economico e sociale, nonché la coesione e la convergenza [...]; che promuova la parità tra donne e uomini e diritti e pari opportunità per tutti; un'Unione che lotti contro la disoccupazione, la discriminazione, l'esclusione sociale e la povertà; un'Unione in cui i giovani ricevano l'istruzione e la formazione migliori e possano studiare e trovare un lavoro in tutto il continente"*.¹⁴³ La proclamazione del pilastro nel novembre del 2017 ha evidenziato l'impegno comune dei leader dell'UE a difendere e tutelare i principi e diritti in esso sanciti. Più recentemente i leader hanno sottolineato l'importanza della dimensione sociale per unire i cittadini europei e costruire il nostro futuro comune.¹⁴⁴

Sul futuro dell'Europa tutti sono chiamati ad esprimersi. Il 9 maggio 2018, giornata dell'Europa, la Commissione ha dato il via a una consultazione pubblica online sulla

¹⁴¹ Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG), COM (2018) 380 final del 30 maggio 2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52018PC0380&qid=1532962975699>.

¹⁴² COM (2017) 2025 final. Al libro bianco sono seguiti una serie di documenti di riflessione della Commissione, tra cui uno sulla dimensione sociale dell'Europa [COM(2017) 206 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017DC0206>].

¹⁴³ Dichiarazione di Roma dei leader dei 27 Stati membri e del Consiglio europeo, del Parlamento europeo e della Commissione europea del 25 marzo 2017.

¹⁴⁴ Conclusioni della riunione del Consiglio europeo del 14 dicembre 2017, <http://www.consilium.europa.eu/media/32217/14-final-conclusions-rev1-it.pdf>.

direzione per l'Unione europea del futuro.¹⁴⁵ La consultazione, preparata da un gruppo di cittadini provenienti da 27 Stati membri, si aggiunge ad altre iniziative della Commissione come gli eventi di dialogo con i cittadini.¹⁴⁶

Esprimendo principi comuni per fare fronte alle sfide del 21° secolo e costruire un'Europa più equa, il pilastro porta la dimensione sociale al centro del dibattito sul futuro dell'Unione europea perchè *“la nostra Unione è sempre stata fondamentalemente un progetto sociale. Va al di là del mercato unico, dell'economia e dell'euro e riguarda i nostri valori e il nostro modo di vivere. [...] In un'epoca di profondi cambiamenti [...] la cosa più naturale è tornare a ciò che ci definisce e ci tiene insieme.”*¹⁴⁷

¹⁴⁵ https://ec.europa.eu/commission/consultation-future-europe_it

¹⁴⁶ https://ec.europa.eu/info/events/citizens-dialogues_it

¹⁴⁷ Dichiarazione del presidente Juncker sulla proclamazione del pilastro europeo dei diritti sociali, 17 novembre 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-4706_it.htm.

Notizie sugli autori e i curatori

Notizie sugli autori e i curatori

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

CONTI Ilaria, Ricercatore associato, Florence School of Regulation, European University Institute - EUI, Firenze

COTONE Annelisa, *Policy Coordinator*, Direzione Generale per l’occupazione, gli affari sociali e l’inclusione, Commissione europea

DOELLE Patrick, *Policy officer* (distaccato da ottobre 2016 in Italia), Direzione Generale Migrazione e Affari interni, Commissione europea

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

PARKER Jonathan, *Senior Expert*, Direzione E.2 “Attuazione ambientale”, DG Ambiente, Commissione europea

ROSSETTO Nicolò, Ricercatore associato, Florence School of Regulation, European University Institute - EUI, Firenze

VECCHIO Veronica, Vice Capo Unità D-1 “Semestre europeo, Investimenti Strategici Europei e Coesione”, Segretariato Generale, Commissione europea

