

Camera dei deputati
OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE

Rapporto 2010 sulla legislazione
tra Stato, Regioni e Unione europea

**ALLEGATO ALLA NOTA DI SINTESI:
LE STRATEGIE DELL'UNIONE EUROPEA
IN QUATTRO SETTORI SCELTI A CAMPIONE**

Edizione provvisoria

XVI LEGISLATURA – 29 NOVEMBRE 2010

L'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati è una struttura interservizi della Camera – incardinata nel Servizio Studi - che raccoglie dati e precedenti, statistiche e analisi sull'attività legislativa provenienti dai servizi legislativi e dai servizi di documentazione, gestendo un'apposita banca dati. L'Osservatorio è anche la struttura di supporto informativo per tutte le attività del Comitato per la legislazione e ne dà conto attraverso fascicoli periodici.

A partire dal 1998, con cadenza annuale, l'Osservatorio pubblica, in collaborazione con gli uffici legislativi delle Assemblee regionali, il Rapporto sullo stato della legislazione, che sintetizza i dati di fondo riguardanti l'attività legislativa con l'intento di analizzare le dinamiche di interrelazione tra i diversi livelli di produzione normativa (legislazione parlamentare, attività normativa del Governo, legislazione regionale, normativa comunitaria).

Per i profili di comparazione con la legislazione degli altri Paesi l'Osservatorio si avvale dei dati e delle elaborazioni svolte dal Servizio Biblioteca.

La parte relativa alla normativa ed alle politiche europee è stata curata dall'Ufficio Rapporti con l'Unione europea della Camera.

Per l'approfondimento di particolari profili riguardanti la legislazione statale e regionale, l'Osservatorio ricorre alla collaborazione dei maggiori istituti di ricerca nazionali con analoghe finalità.

L'Istituto di studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie del CNR, diretto dal prof. Stelio Mangiameli, ha curato la parte "Tendenze e problemi della legislazione regionale"; l'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze, diretto dal prof. Paolo Caretti, ha curato l'analisi della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di rapporti tra Stato e Regioni.

Sommario

TOMO PRIMO

PARTE I

- Nota di sintesi: Le Assemblee legislative e le nuove strategie dell'Unione europea
- Allegato: Le strategie dell'Unione europea in quattro settori scelti a campione

(a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati)

TOMO SECONDO

PARTE II

Tendenze e problemi della legislazione regionale

(a cura del CNR, Istituto di studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini")

PARTE III

La giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti tra Stato e Regioni nel processo di attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione

(a cura dell'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze)

PARTE IV

Dati e tendenze della legislazione statale

(a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati)

PARTE V

Tendenze della normativa dell'Unione europea

(a cura dell'Ufficio Rapporti con l'Unione europea della Camera dei deputati)

PARTE VI

L'attività legislativa in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna

(a cura del Servizio Biblioteca - Osservatorio sulla legislazione straniera della Camera dei deputati)

Indice

LE STRATEGIE DELL'UNIONE EUROPEA IN QUATTRO SETTORI SCELTI A
CAMPIONE A CURA DELL'OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE DELLA
CAMERA DEI DEPUTATI

1.	Premessa	3
2.	La <i>governance</i> economica e il coordinamento dei bilanci nazionali	4
2.1.	La <i>governance</i> economica europea e il coordinamento dei bilanci nazionali	4
2.2.	La politica nazionale in materia di <i>governance</i> economica	18
3.	Recenti evoluzioni delle politiche energetiche	24
3.1	Le politiche energetiche europee: un caso esemplare di politiche plurisettoriali	24
3.2.	La politica energetica nazionale	31
4.	Le politiche per le aree urbane	38
4.1.	Le politiche dell'Unione europea per le aree urbane	38
4.2.	Le politiche nazionali per le aree urbane	49
5.	Recenti evoluzioni delle politiche nello Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia	56
5.1.	Le politiche dell'Unione europea nello Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia	56
5.2.	Le politiche nazionali relative allo Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia	68

**LE STRATEGIE DELL'UNIONE EUROPEA
IN QUATTRO SETTORI SCELTI A CAMPIONE**

a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati

1. Premessa

Vengono qui presentati i risultati di una ricerca sul campo condotta dall'Ufficio Rapporti con l'Unione europea della Camera in collaborazione, per quanto riguarda il livello nazionale, con i Dipartimenti del Servizio Studi della Camera dei deputati, per ricostruire le strategie dell'Unione europea in quattro settori scelti a campione:

- Il coordinamento delle politiche economiche europee;
- l'energia;
- il governo delle aree urbane;
- lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia;

Si tratta di quattro settori nei quali si sono manifestate con maggiore evidenza, esprimendosi secondo modelli profondamente differenziati, nuove tendenze nella più recente evoluzione delle politiche pubbliche dell'Unione europea.

In tali settori le politiche pubbliche europee sono infatti incentrate, in misura crescente, intorno a grandi strategie di intervento su questioni di portata globale.

Le schede sono per lo più ispirate ad un modello uniforme, che delinea le strategie definite a livello comunitario per poi verificarne l'attuazione e l'impelementazione nel livello nazionale. Gli scostamenti dal modello sono dovuti alla specificità di ciascuna materia.

La Nota di sintesi prende spunto dalle analisi qui condotte, che compendia brevemente.

2. La *governance* economica e il coordinamento dei bilanci nazionali

2.1. La *governance* economica europea e il coordinamento dei bilanci nazionali

La strategia di intervento dell'Unione europea per il rafforzamento della *governance* economica si è delineata in relazione all'acuirsi della crisi economica e finanziaria e alla definizione della nuova Strategia dell'Unione per la crescita e l'occupazione (Europa 2020).

Per un verso, la crisi ha reso evidenti le implicazioni sistemiche, per l'intera UE e soprattutto nell'area euro, delle scelte di politica economica e di bilancio dei singoli stati membri; per altro verso, è emersa l'esigenza di introdurre meccanismi di coordinamento forti delle politiche economiche nazionali per dare una effettiva attuazione degli obiettivi della Strategia 2020, evitando i problemi che avevano pregiudicato il successo della Strategia di Lisbona, e rilanciare in modo durevole la crescita in Europa.

Il quadro strategico per la creazione di un nuovo sistema di *governance* è stato stabilito dalla Commissione, con una comunicazione del 30 giugno 2010, elaborata alla luce dei risultati di una precedente consultazione e facendo seguito alle conclusioni del Consiglio europeo del 17-18 giugno.

Il sistema delineato dalla Commissione è articolato in tre pilastri:

- 1) un meccanismo per il coordinamento **delle politiche economiche nazionali** nell'ambito del c.d. "semestre europeo";
- 2) una più forte **sorveglianza macroeconomica**, che includa meccanismi di allerta e di sanzione, per affrontare gli **squilibri** di competitività e crescita;
- 3) l'applicazione più rigorosa il **Patto di stabilità e crescita**.

Il **Consiglio ECOFIN del 7 settembre 2010** ha già **deciso l'avvio dal 2011** del "semestre europeo" apportando alcune **modifiche al Codice di condotta** sull'attuazione del **Patto di stabilità e crescita** (*vedi infra, paragrafo "Avvio del semestre europeo"*).

Con riferimento invece alla modifica del Patto di stabilità e alla creazione di una sorveglianza macroeconomica, la Commissione europea ha presentato il **29 settembre 6 proposte legislative**, che sono illustrate in dettaglio nell'apposito paragrafo.

Il Consiglio europeo del 28-29 ottobre ha poi approvato la relazione della **Task force sulla governance economica**, presieduta dal Presidente del Consiglio europeo, Herman Van Rompuy, e costituita dai **Ministri dell'economia** dei Paesi membri dell'UE, dal Presidente dell'Eurogruppo, Jean-Claude Juncker, dal Commissario per gli affari economici e monetari, Olli Rehn, e dal Presidente della Banca centrale europea, Jean-Claude Trichet.

La relazione della *Task force* prende atto della decisione di avviare il semestre europeo e delle **6 proposte legislative** presentate dalla **Commissione europea**, condividendone l'impianto generale, pur prospettando in alcuni casi modifiche ed integrazioni.

La *Task force* ha inoltre individuato un **quarto pilastro** della nuova *governance* economica mediante la creazione di un **meccanismo permanente di gestione delle crisi per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro**.

Il Consiglio europeo ha chiesto un approccio da "**corsia preferenziale**" da seguire **per l'adozione delle proposte, già presentate dalla Commissione, di disposizioni di diritto derivato** necessarie per l'attuazione di molte delle raccomandazioni.

L'obiettivo è giungere ad un **accordo sulle proposte entro l'estate 2011**.

Di seguito si dà conto delle proposte della Commissione europea evidenziando le eventuali novità prospettate dalla relazione della Task force e dal Consiglio europeo, nonché le posizioni del Parlamento europeo e della Banca centrale europea.

Modifiche ed integrazioni del Patto di stabilità e crescita

Le proposte presentate dalla Commissione il 29 settembre prospettano, per un verso, modificazioni ai due regolamenti vigenti relativi all'attuazione del PSC, con riferimento sia al braccio preventivo sia a quello correttivo; per altro verso introducono parametri di valutazione e meccanismi sanzionatori completamente nuovi.

Braccio preventivo

Per quanto riguarda il **braccio preventivo** del PSC, la **proposta di modifica del regolamento (CE) n.1466/97 (COM(2010)526)**, *che segue la procedura legislativa ordinaria*, mira a fondare il controllo delle finanze pubbliche sul nuovo concetto di una politica di bilancio prudente,

incentrata sulla convergenza verso **l'obiettivo a medio termine del pareggio di bilancio**. A questo scopo gli Stati membri dovrebbero assicurare un miglioramento annuale della propria posizione di bilancio pari ad almeno lo **0,5%**; per i Paesi con alto livello di debito e/o squilibri macroeconomici eccessivi il Consiglio potrebbe richiedere un aggiustamento **superiore allo 0,5%**.

La Commissione europea e il Consiglio dell'UE dovrebbero valutare (e decidere di sanzionare) non solo le situazioni di disavanzo eccessivo, ma anche le **deviazioni significative** da una politica di bilancio prudente, identificate in uno **scostamento dello 0,5%** rispetto al percorso di raggiungimento dell'obiettivo di medio termine.

Le raccomandazioni della Task force Van Rompuy sul punto avallano sostanzialmente le proposte della Commissione.

Braccio correttivo

Sul **braccio correttivo** del PSC interviene la **proposta di modifica del regolamento (CE) n.1467/97** (COM(2010)522), *che segue una procedura legislativa speciale (equivalente alla vecchia procedura di consultazione)*.

La proposta prevede – tra le altre cose - che **l'andamento del debito** sia monitorato con più rigore e trattato alla stessa stregua dell'andamento del disavanzo ai fini dell'adozione delle decisioni nel quadro della procedura per i **disavanzi eccessivi**. Pertanto, gli Stati membri il cui debito supera il **60% del PIL** dovrebbero adottare misure per ridurlo ad un **ritmo soddisfacente**, definito come una **riduzione di 1/20**, nel corso degli ultimi tre anni, della differenza rispetto alla soglia del 60%.

In base ad uno **studio condotto dalla Deutsche Bank**, con i livelli di debito previsti per il 2011, secondo la proposta della Commissione gli Stati membri dell'Eurozona dovrebbero procedere alle seguenti **riduzioni annuali** (in termini percentuali ed assoluti):

Riduzione del debito secondo la proposta della Commissione

Paese	Livello del debito previsto nel 2011 (% PIL)	Differenza rispetto alla quota del 60% prevista dal PSC	Riduzione in termini percentuali (% PIL)	Riduzione in termini assoluti (milioni di euro)
Austria	72,9	12,9	0,6	1.803,5
Belgio	100,9	40,9	2,0	7.139,5
Cipro	67,6	7,6	0,4	65,5
Francia	88,6	26,6	1,3	25.889,3
Germania	81,6	21,6	1,1	26.269,7
Grecia	133,9	73,9	3,7	8.600,8
Italia	118,9	58,9	2,9	45.746,2
Irlanda	87,3	23,3	1,2	1.811,5
Malta	72,5	12,5	0,6	37,0
Paesi assi	69,6	9,6	0,5	2.809,5
Portogallo	91,1	31,1	1,6	2.648,4
Spagna	72,5	12,5	0,6	6.759,8
Finlandia, Slovenia, Slovacchia e Lussemburgo non sono compresi nella tabella perché hanno un livello di debito inferiore alla soglia del 60% prevista dal PSC				

La valutazione dell'andamento del debito dovrebbe tuttavia tener conto anche di alcuni **fattori di rischio**, quali: tassi di crescita della ricchezza nazionale particolarmente bassi; la struttura del debito; il livello di **indebitamento del settore privato**; le passività implicite connesse all'invecchiamento (ovvero, la sostenibilità a lungo termine dei sistemi previdenziali).

Nella Decisione di finanza pubblica per gli anni 2011-2013, trasmesso alle Camere il 30 settembre 2010, il Governo rileva che nel corso del 2009 il **debito aggregato** (che include il debito della pubblica amministrazione e quello del settore privato, escluse le società finanziarie) dei principali Paesi europei ha registrato i seguenti dati percentuali in rapporto al PIL:

<i>Francia</i>	232,9 %
<i>Germania</i>	207%
<i>Italia</i>	240,8%

<i>Spagna</i>	<i>287,3%</i>
<i>Regno Unito</i>	<i>273,3%</i>
<i>Media dei 14 Paesi UE esaminati¹</i>	<i>269,8%</i>

Considerando anche il debito delle imprese finanziarie, la situazione debitoria in rapporto al PIL dei principali Paesi UE, nel 2009, ha registrato i seguenti dati:

<i>Francia</i>	<i>351,7 %</i>
<i>Germania</i>	<i>290,2%</i>
<i>Italia</i>	<i>336,9%</i>
<i>Spagna</i>	<i>371,2%</i>
<i>Regno Unito</i>	<i>530,7%</i>
<i>Media UE dei 14 Paesi UE esaminati</i>	<i>442,9%</i>

Il rapporto finale della Task force prospetta una disciplina meno rigida: non si ripropone, infatti, la **riduzione di 1/20** della eccedenza di debito pubblico rispetto alla soglia del 60%, ma si **rinvia alla legislazione secondaria** e/o ad un codice di condotta, l'elaborazione dei **criteri quantitativi**, della metodologia e delle disposizioni transitorie per valutare se la riduzione del debito sia soddisfacente.

Inoltre, un'attenzione particolare verrebbe rivolta all'impatto che le riforme dei sistemi previdenziali possono avere sull'andamento del debito pubblico.

Sanzioni

Al fine di sanzionare più efficacemente gli Stati membri dell'eurozona che violino le nuove regole della parte sia preventiva sia correttiva del Patto di stabilità e crescita (PSC), con la proposta di regolamento sull'effettiva applicazione della sorveglianza di bilancio nell'area dell'euro (COM(2010)524), *che segue la procedura legislativa ordinaria*, si stabiliscono sanzioni finanziarie progressive.

¹ Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna, Svezia.

Per quanto riguarda la **parte preventiva**, deviazioni significative da una “politica di bilancio prudente” comporterebbero per lo Stato membro interessato l'obbligo di costituire un **deposito fruttifero pari allo 0,2% del PIL**. Il deposito, con gli interessi maturati, verrebbe restituito una volta che il Consiglio abbia verificato che la situazione di bilancio sia stata risanata.

Per quanto riguarda la **parte correttiva**, *in base alle proposte della Commissione e della Task force*, ai Paesi che registrano un disavanzo eccessivo si applicherebbe un **deposito non fruttifero pari allo 0,2% del PIL**. Esso verrebbe convertito in **ammenda** in caso di non osservanza della raccomandazione di correggere il disavanzo eccessivo. La decisione di comminare le sanzioni è proposta dalla Commissione e si considera approvata dal Consiglio a meno che esso non la respinga con voto a maggioranza qualificata ("**maggioranza inversa**") degli **Stati dell'area euro** (*non si tiene conto del voto dello Stato interessato*). Il Consiglio potrebbe ridurre l'ammontare del deposito solo all'unanimità o su base di una proposta della Commissione e di una richiesta motivata dello Stato membro interessato.

In caso di **mancata restituzione** le **entrate** derivanti da queste ammende (o dagli interessi maturati sul deposito fruttifero) verrebbero **distribuite**, sulla base dei rispettivi PIL, tra i Paesi membri dell'area euro non sottoposti ad alcuna procedura.

La Task force Van Rompuy ha prospettato anche al riguardo una procedura più flessibile:

- *in caso di **scostamento significativo** dal processo di aggiustamento del bilancio pubblico, la Commissione europea invierebbe un **allerta precoce** (“early warning”). Entro un mese dall’allerta, il Consiglio dell’UE, sulla base di una raccomandazione della Commissione, adotterebbe una raccomandazione contenente le **misure correttive** ed il termine entro il quale adottarle. Tali raccomandazioni sarebbe approvate con l’ordinaria maggioranza qualificata e non a maggioranza inversa come proposto della Commissione;*
- *solo se lo Stato membro interessato **non adotta le misure raccomandate entro i 6 mesi successivi**, allo stesso Stato verrebbe imposto un **deposito fruttifero** dal Consiglio deliberante a “**maggioranza inversa**”.*

Quadri nazionali di bilancio

A completamento del PSC in senso stretto, una disciplina fortemente innovativa è introdotta dalla **proposta di direttiva concernente i requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri** (COM(2010)523), *che segue una procedura legislativa speciale.*

La proposta fissa, anzitutto, le regole minime che dovrebbero essere rispettati dagli Stati membri nella raccolta, redazione e trasmissione dei **dati di bilancio**. In particolare, la Commissione propone di introdurre la corrispondenza tra i sistemi contabili nazionali ed il **sistema ESA95** (sistema europeo dei conti nazionali e regionali), attraverso la fornitura di **dati di cassa su base mensile**, che verrebbero riportati nel sistema ESA su base trimestrale.

In secondo luogo, la proposta impone agli Stati membri di inserire nei propri ordinamenti **regole di bilancio e parametri numerici** che recepiscano i valori di riferimento previsti a livello europeo e fissino procedure di controllo, precisando gli effetti del mancato rispetto delle medesime regole da parte dei soggetti interessati.

In terzo luogo, si propone l’introduzione di una **pianificazione pluriennale (almeno triennale)** del bilancio nazionale, con una indicazione di entrate e spese programmate e degli aggiustamenti richiesti per realizzare l’obiettivo di finanze pubbliche solide. Infine, si prevede l’obbligo, per il quadro di bilancio nazionale, di comprendere **l’intero sistema di finanza pubblica**, in particolare nei Paesi con assetti decentrati: l’assegnazione delle responsabilità di bilancio tra i diversi livelli

di governo dovrebbe essere chiaramente definita e soggetta ad adeguate procedure di controllo.

*La Task force, sostenendo pienamente, le proposte della Commissione europea), ha sottolineato l'esigenza che i criteri minimi relativi ai quadri nazionali di bilancio da esse stabiliti si applichino al più tardi **entro il 2013**.*

Sorveglianza sugli squilibri macroeconomici

La sorveglianza sugli **squilibri macroeconomici** – che costituisce una delle innovazioni più rilevanti e allo stato controverse del nuovo sistema di *governance* economica – si articola in meccanismi sia preventivi sia correttivi, sul modello del PSC.

La parte preventiva è disciplinata dalla **proposta di regolamento sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici** (COM(2010)527), *che segue la procedura legislativa ordinaria*. La proposta demanda alla Commissione una valutazione periodica dei rischi derivanti dagli squilibri macroeconomici in ciascuno Stato membro, *che, come precisato, dalla Task force andrebbe operata nel contesto dell'esame dei Programmi nazionali di riforma elaborati nell'ambito della Strategia per la crescita e l'occupazione "UE 2020", e dei Programmi di stabilità e convergenza*. La valutazione sarebbe basata su un **quadro di riferimento** composto da **indicatori economici** (*scoreboard*, la cui individuazione è rinviata ad una fase successiva, ma che potrebbero comprendere: il bilancio delle partite correnti; il tasso di cambio effettivo basato sui costi unitari del lavoro; il **debito del settore pubblico e privato** - famiglie e imprese). Sulla base della valutazione, la Commissione avvierebbe un **riesame approfondito** riguardante gli **Stati membri a rischio** per individuare i problemi sottostanti e potrebbe rivolgere ai medesimi Stati – *come precisato dalla Task force* - un "**allerta preventivo**". Per gli Stati membri che presentano **gravi squilibri**, tali da mettere a rischio il funzionamento dell'Unione economica e monetaria, il Consiglio adotterebbe **raccomandazioni** e avvierebbe una **procedura per gli squilibri eccessivi**.

Lo Stato che sia oggetto di tale procedura dovrebbe sottoporre un piano di azione correttivo al Consiglio, il quale fisserebbe un termine per l'adozione di misure correttive.

Con riguardo alla parte correttiva, in base alla **proposta di regolamento sulle misure per la correzione degli squilibri**

macroeconomici eccessivi nell'area dell'euro (COM(2010)525), *che segue la procedura legislativa ordinaria*, lo Stato dell'eurozona che ometta **ripetutamente** di dare seguito alle raccomandazioni del Consiglio formulate nel quadro della procedura per gli squilibri eccessivi al fine di porre fine ad una situazione di squilibrio, pagherebbe **un'ammenda annua pari allo 0,1% del suo PIL**. La decisione di comminare un'ammenda è proposta dalla Commissione e si considera approvata dal Consiglio a meno che esso non la respinga con voto a maggioranza qualificata ("maggioranza inversa") degli Stati membri dell'eurozona (*non si tiene conto del voto dello Stato interessato*). L'ammenda sarebbe restituita al Paese interessato qualora desse seguito alle raccomandazioni del Consiglio.

In caso di **mancata restituzione** le **entrate** derivanti dalle ammende verrebbero **distribuite**, sulla base dei rispettivi PIL, tra i Paesi membri dell'area euro non sottoposti ad alcuna procedura.

Meccanismo europeo di gestione delle crisi

Riprendendo le raccomandazioni della *Task force*, il Consiglio europeo del 28-29 ottobre ha convenuto sulla necessità che gli Stati membri istituiscano un **meccanismo permanente di gestione delle crisi per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro** nel suo insieme ed ha invitato il **Presidente del Consiglio europeo** ad **avviare consultazioni** con i membri del Consiglio europeo su una **modifica limitata del Trattato** necessaria a tal fine.

Il Consiglio europeo tornerà sull'argomento nella **riunione di dicembre** al fine di adottare la decisione definitiva, in ordine sia alla definizione di un meccanismo di gestione delle crisi sia a una modifica limitata del trattato, cosicché **eventuali modifiche** possano essere **ratificate entro la metà del 2013** al più tardi.

Il Presidente del Consiglio europeo, Van Rompuy, intende esaminare successivamente, in consultazione con gli Stati membri, la **questione del diritto dei membri della zona euro a partecipare all'adozione di decisioni** nell'ambito di procedure relative all'Unione economica e monetaria, in caso di minaccia permanente alla stabilità della zona euro nel suo insieme (*al riguardo, è opportuno ricordare che in un contributo ai lavori della Task force, Francia e Germania hanno proposto la **sospensione del diritto di voto in seno al Consiglio** per gli Stati membri che violino i principi basilari dell'UEM*).

Prospettive del negoziato

Il negoziato in seno al Consiglio dell'UE sulle proposte legislative si prospetta complesso e delicato in ragione delle posizioni molto differenziate tra i vari Stati membri.

Alcuni Stati membri (in particolare, **Germania, Olanda e Finlandia**) chiederebbero il mantenimento – nella parte preventiva del Patto e nella valutazione degli squilibri eccessivi - di **parametri numerici stringenti** e della regola della maggioranza inversa proposta dalla Commissione nonché l'introduzione di ulteriori meccanismi sanzionatori e premiali.

Con riguardo a quest'ultimo aspetto, si segnala che il **ministro delle finanze tedesco**, Wolfgang Schaeuble, in una lettera alla *Task force* sulla *governance* economica presieduta da Van Rompuy, ha auspicato che la Commissione europea valuti l'introduzione di una regola di condizionalità *ex ante* che subordini l'**erogazione dei fondi della politica di coesione** e della politica agricola al **rispetto delle norme del Patto di stabilità e crescita**.

Peraltro l'introduzione di una condizionalità *ex ante* per l'accesso ai fondi in questione era già stata prospettata dalla stessa Commissione nella comunicazione del 30 giugno scorso sul rafforzamento della *governance* economica.

Altri Stati membri (**Italia, Belgio, Spagna, Portogallo, Slovacchia**) sarebbero invece favorevoli ad una **maggiore flessibilità** nei parametri di valutazione e nelle decisioni relative ai disavanzi o squilibri eccessivi e all'adozione delle relative sanzioni.

Anche la **Francia** – pur condividendo l'esigenza di introdurre parametri più rigorosi – **si opporrebbe al sistema della maggioranza inversa**, sostenendo il mantenimento del normale meccanismo di voto a maggioranza qualificata o quanto meno una maggioranza semplice "rovesciata".

Posizione del Parlamento europeo

Il 20 ottobre 2010 il Parlamento europeo ha approvato a larghissima maggioranza la risoluzione "Migliorare la *governance* economica e il quadro di stabilità dell'Unione, in particolare nell'area dell'euro".

Nella risoluzione, il PE propone, tra le altre cose, di:

assicurare un **dibattito annuale** tra il **Parlamento europeo**, la Commissione, il Consiglio e i rappresentanti dei **Parlamenti nazionali** sui programmi di stabilità e convergenza (PSC) e i programmi nazionali di riforma (PNR) nonché sulla valutazione dell'andamento delle economie nazionali, nel quadro del semestre europeo;

istituire un **meccanismo a livello nazionale** per valutare l'**attuazione delle priorità della strategia** per la crescita e l'occupazione "**UE 2020**" e il grado di raggiungimento degli obiettivi contenuti nel programma nazionale di riforma, allo scopo di sostenere la valutazione annuale da parte delle istituzioni dell'UE;

istituire un "**semestre europeo**" per un raffronto e una valutazione dei progetti di bilancio degli Stati membri, previo dibattito in seno ai Parlamenti nazionali, al fine di meglio valutare l'attuazione ed esecuzione futura dei PSC e dei PNR;

istituire procedure specifiche e l'**obbligo**, per gli Stati membri, in particolare quelli dell'area euro, **di informarsi reciprocamente** e di informare la Commissione prima di adottare **decisioni di politica economica** con prevedibili e significativi effetti di ricaduta che possano compromettere il corretto funzionamento del mercato interno e dell'Unione economica e monetaria (UEM);

integrare meglio il **criterio del "debito"** ("aspetto sostenibilità") in ogni fase della procedura per disavanzi eccessivi (EDP) ed istituire una procedura di sorveglianza per indebitamento eccessivo (EDSP) sulla base dei **livelli del debito lordo**;

stabilire un **periodo differenziato** e specifico per Paese per il **processo di consolidamento fiscale previsto al più tardi per il 2015**, al fine di riallineare tutti i livelli di disavanzo pubblico con i requisiti previsti dal PSC;

introdurre nei PSC e nei PNR un maggiore impegno ad aderire all'**obiettivo di bilancio a medio termine**, che tenga conto degli attuali livelli di debito e di **passività implicite** degli Stati membri, con particolare riferimento all'invecchiamento della popolazione;

istituire un **raffronto ex post più sistematico tra le politiche** in materia di bilancio, crescita e occupazione adottate dagli Stati membri nei loro PSC e PNR **e i loro effettivi risultati**, analizzando le più importanti divergenze tra i valori programmati e quelli realizzati ed assicurando il necessario seguito;

assicurare che le raccomandazioni politiche annuali e gli avvertimenti della Commissione in merito al rispetto degli obiettivi della strategia UE2020 da parte degli Stati membri abbiano un seguito mediante la **politica del "bastone e della carota"**, onde garantire che gli Stati membri rispettino questi obiettivi;

assicurare che, in tutte le valutazioni di bilancio, si tenga esplicitamente conto delle **riforme strutturali** intraprese dagli Stati membri, in particolare quelle in materia di pensioni, sanità e protezione sociale miranti ad affrontare gli sviluppi demografici, così come quelle

relative all'assistenza, all'istruzione e alla ricerca, riconoscendo pari importanza ai **principi di sostenibilità ed adeguatezza**;

stabilire che il **Commissario per gli affari economici e monetari** sia anche uno dei vicepresidenti della Commissione, con il compito di garantire la coerenza dell'attività economica dell'Unione, sovrintendere all'esercizio da parte della Commissione delle sue responsabilità nei settori dell'economia, del bilancio e dei mercati finanziari e di coordinare altri aspetti dell'attività economica dell'Unione;

istituire un meccanismo o organismo permanente (**Fondo monetario europeo**) per sorvegliare gli sviluppi del debito sovrano degli Stati membri dell'Eurozona;

produrre entro un anno una valutazione di fattibilità relativa all'istituzione, a lungo termine, di un sistema in base al quale gli Stati membri possano partecipare all'**emissione di titoli europei** e che ne esamini la natura, i rischi e i vantaggi;

istituire un **comitato di alto livello** presieduto dalla Commissione con il compito di studiare possibili modifiche istituzionali nel quadro del processo di riforma della *governance* economica, fra cui la **creazione di un Tesoro comune europeo (TCE)**, con l'obiettivo di dotare l'Unione europea delle **risorse finanziarie proprie** previste dal Trattato di Lisbona e di ridurre in tal modo la dipendenza dai trasferimenti nazionali.

Posizione della BCE

Il Presidente della BCE, **Jean-Claude Trichet**, componente della *task force*, ha chiesto esplicitamente di precisare in una nota del rapporto finale che **la BCE non sottoscrive tutte le proposte contenute nella relazione** stessa. In altre sedi, Trichet ha sottolineato l'esigenza di prevedere **meccanismi di sanzione "quasi automatici"** per i Paesi dell'Eurozona che violano il Patto di stabilità. Tali automatismi, a suo avviso, potrebbero essere utilmente conseguiti attraverso il meccanismo di **"maggioranza inversa"** proposto dalla Commissione. Nel corso di un'audizione alla Commissione affari economici e monetari del PE, Trichet ha altresì rilevato che altre modalità sanzionatorie, quali la **sospensione del diritto di voto in seno al Consiglio**, allo stato attuale **non appaiono realistiche**, dato che presupporrebbero una **modifica dei Trattati vigenti**.

Trichet ha infine sottolineato che, nella nuova cornice di sorveglianza multilaterale, particolare attenzione dovrebbe essere rivolta agli Stati membri dell'eurozona che registrano **livelli elevati di debito pubblico** e significative **carenze sul piano della competitività**.

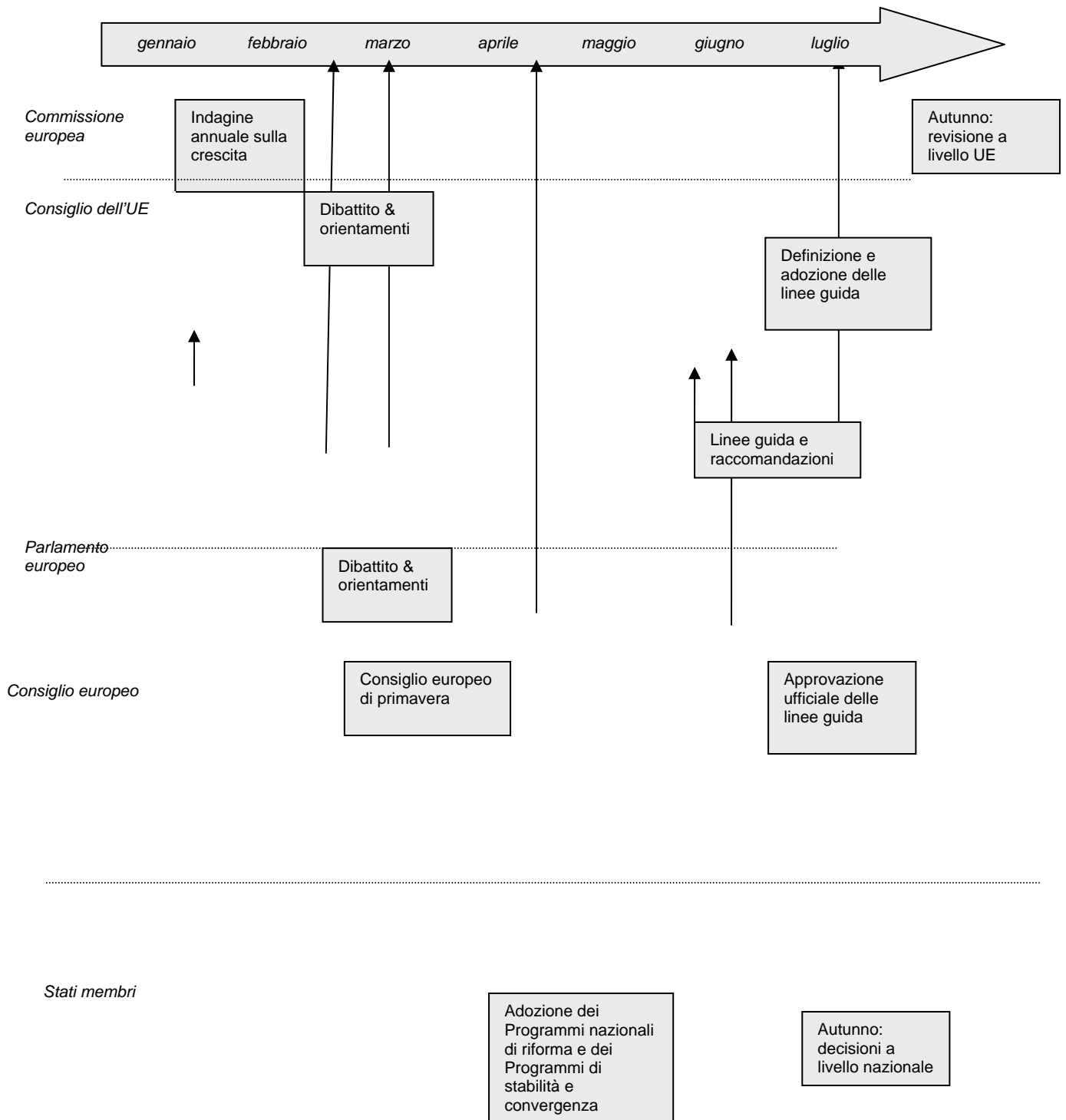
Al fine di assicurare efficacia al nuovo sistema di sorveglianza multilaterale, la BCE considera essenziale il **rafforzamento dei poteri di Eurostat** in materia di raccolta e trattamento dei dati relativi ai bilanci nazionali.

Avvio del semestre europeo

Il semestre europeo consiste in un ciclo di procedure volto ad assicurare un **coordinamento ex-ante delle politiche economiche** nell'Eurozona e nell'UE a 27. L'**obiettivo** non è quello di **sottoporre i bilanci nazionali** ad una sorta di **valutazione preventiva**, prima che vengano presentati ai Parlamenti nazionali, bensì di fornire elementi per una discussione *ex-ante* sulle politiche di bilancio.

Il ciclo sarà avviato ad inizio 2011, con le seguenti fasi:

- **gennaio:** presentazione da parte della Commissione dell'**indagine annuale sulla crescita**;
- **febbraio/marzo:** il **Consiglio europeo** elabora le **linee guida** di politica economica e di bilancio a livello UE e a livello di Stati membri;
- **metà aprile:** gli **Stati membri** sottopongono contestualmente i **Piani nazionali di riforma** (PNR, elaborati nell'ambito della nuova Strategia UE 2020) ed i **Piani di stabilità e convergenza** (PSC, elaborati nell'ambito del Patto di stabilità e crescita), tenendo conto delle linee guida dettate dal Consiglio europeo;
- **inizio giugno:** sulla base dei PNR e dei PSC, la Commissione europea elabora le **raccomandazioni** di politica economica e di bilancio rivolte ai singoli Stati membri;
- **giugno:** il **Consiglio ECOFIN** e, per la parte che gli compete, il Consiglio Occupazione e affari sociali, approvano le **raccomandazioni** della Commissione europea, anche sulla base degli orientamenti espressi dal Consiglio europeo di giugno;
- **seconda metà dell'anno:** gli **Stati membri** approvano le rispettive **leggi di bilancio**, tenendo conto delle raccomandazioni ricevute. Nell'indagine annuale sulla crescita dell'anno successivo, la Commissione dà conto dei progressi conseguiti dai Paesi membri nell'attuazione delle raccomandazioni stesse.



In vista dell'avvio delle nuove procedure, la Commissione europea ha previsto una **fase transitoria** articolata in due passaggi fondamentali:

- entro il **12 novembre 2010** gli Stati membri dovrebbero presentare alla Commissione la **bozza dei Programmi nazionali di riforma (PNR)** per il perseguimento degli obiettivi della **Strategia 2020 per la crescita e l'occupazione**, approvata dal Consiglio europeo di giugno 2010. I PNR dovrebbero essere focalizzati sui seguenti aspetti:
 - scenario macro-economico a medio-termine;
 - obiettivi nazionali da perseguire nell'ambito degli scopi della Strategia UE 2020 per la crescita e l'occupazione e le misure conseguenti da adottare;
 - identificazione degli ostacoli principali alla crescita e all'aumento dell'occupazione;
- entro **aprile 2011** ciascuno Stato membro presenterebbe la **versione completa dei PNR**, in linea con le procedure prospettate dal semestre europeo.

Sono in corso **incontri bilaterali** della Commissione europea con gli Stati membri (a livello di rappresentanze permanenti) per approfondire questi aspetti procedurali, nonché i contenuti dei PNR.

Non sono stati invece modificati espressamente, nella fase transitoria, i termini per la presentazione dell'aggiornamento annuale dei **programmi di stabilità e di convergenza**, che dovrebbero quindi essere sottoposti alla Commissione europea tra la metà di ottobre e il **1° dicembre 2010**.

2.2. La politica nazionale in materia di governance economica

Nell'ultimo biennio due ampie riforme di sistema hanno ridefinito il quadro delle politiche di *governance* economica nazionale:

- la legge delega **n. 42 del 5 maggio 2009**, di attuazione del **federalismo fiscale**, ha delineato il quadro dei rapporti finanziari tra lo Stato e gli enti territoriali in coerenza con il nuovo assetto istituzionale definito dal nuovo Titolo V della Costituzione;
- la riforma della **contabilità nazionale e della finanza pubblica**, definita con la **legge n. 196 del 31 dicembre 2009**, stabilisce un assetto normativo unitario volto ad adeguare le regole di programmazione e gestione del bilancio e il complesso delle procedure che presiedono le decisioni di finanza pubblica, tenendo conto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dell'esigenza di assicurare, alla luce del nuovo assetto dei rapporti economici e

finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, un efficace coordinamento della finanza pubblica tra i diversi livelli di governo.

In particolare, la legge n. 196 del 2009 prospetta una nuova articolazione delle fasi di costruzione delle decisioni di finanza pubblica volta a contribuire al miglioramento della **governance economica** anche attraverso un maggiore **coinvolgimento delle amministrazioni decentralizzate** nella fissazione degli obiettivi di bilancio e nell'assunzione delle connesse responsabilità.

Tale nuovo assetto si è reso necessario anche al fine di assicurare il processo di consolidamento dei conti pubblici indotto dall'esigenza di rispettare in primo luogo i vincoli di bilancio derivanti dall'ordinamento comunitario, i quali riguardano l'intero aggregato delle amministrazioni pubbliche, come definito nel suo insieme dal sistema dei conti SEC95.

In questa prospettiva, diretta a coniugare secondo un approccio unitario il nuovo assetto contabile con il processo di attuazione del federalismo fiscale, la nuova legge di contabilità:

- estende il suo ambito di applicazione all'intero perimetro della pubblica amministrazione - e non più solo alle amministrazioni centrali - disponendo a tal fine anche un processo di **armonizzazione dei sistemi contabili** delle amministrazioni pubbliche centrali e locali, da realizzare attraverso l'esercizio di due deleghe distinte (contenute, rispettivamente, nella nuova legge di contabilità e nella citata legge 42 del 2009), ispirate a criteri generali uniformi;
- amplia e unifica la base informativa, mediante l'istituzione di una **banca dati** sui bilanci delle amministrazioni pubbliche;
- introduce nel processo di costruzione della manovra di finanza pubblica **procedure di consultazione con le autonomie territoriali**; Regioni ed enti locali sono infatti chiamati ad esprimere in via preventiva un parere sulle linee guida per il riparto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica che dovrà poi essere trasmesso alle Camere;
- stabilisce, in via generale, che le regioni, le province autonome e gli enti locali determinino gli obiettivi dei propri bilanci annuali e pluriennali in coerenza con gli obiettivi programmatici risultanti dalla Decisione di finanza pubblica.

L'applicazione della nuova normativa di contabilità allo stesso insieme di soggetti dovrebbe favorire una migliore *accountability* amministrativa per un più efficace raccordo e controllo degli obiettivi di bilancio.

Ad un rafforzamento dei raccordi e delle procedure di consultazione con le amministrazioni locali per assicurare un governo unitario della finanza pubblica corrisponde un analogo potenziamento dei rapporti con l'Unione europea.

In tal senso, la nuova legge di contabilità prevede, sulla scorta di quanto avviene in molti Paesi della UE, un maggiore coinvolgimento del Parlamento, nonché delle stesse autonomie territoriali, nella definizione delle **opzioni strategiche di politica economica di medio termine** da sottoporre agli organi comunitari, volto a favorire un apporto delle Camere e delle autonomie sia nella definizione dei contenuti dell'aggiornamento dei Programmi di stabilità, sia nella discussione in merito al parere espresso sugli stessi da parte delle istituzioni europee.

A tal fine, la legge introduce due innovazioni:

- da una parte, dispone che in sede di predisposizione dell'aggiornamento del Programma di stabilità da presentare al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione, il Governo, entro i quindici giorni antecedenti la data di presentazione concordata in sede europea, debba trasmettere alle Camere e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica – nuovo organismo di raccordo tra i diversi livelli di governo previsto dalla legge n. 42 del 2009 ma non ancora istituito - lo **schema di aggiornamento del Programma di stabilità**; schema che dovrà comprendere sia un quadro generale sulle prospettive di medio termine della politica economica italiana nell'ambito dell'Unione europea, sia l'indicazione delle linee guida per la sua implementazione a livello di politiche nazionali;
- dall'altra, prevede che in sede di presentazione della Relazione sull'economia e la finanza pubblica il Governo debba dare conto del parere del Consiglio dell'Unione europea sull'aggiornamento del Programma di stabilità.

L'obiettivo sotteso a tali innovazioni è quello di prefigurare un più stretto raccordo tra gli strumenti della programmazione interni e quelli europei, rafforzando per tale via una dialettica triangolare tra lo Stato, le autonomie territoriali e l'Unione europea sia in ordine alle prospettive di medio periodo della finanza pubblica, sia, in generale, sul complesso delle politiche pubbliche che si articolano su più livelli di governo.

Di particolare rilievo sono le modifiche introdotte dalla nuova legge al **ciclo** e agli **strumenti della programmazione di bilancio**, che sono stati rivisti, nei contenuti e nelle procedure di formazione, tenendo conto del ruolo dei diversi livelli istituzionali nel perseguimento degli obiettivi

finanziari, recependo in via normativa anche talune novità che erano state introdotte negli ultimi anni in via di prassi.

In particolare:

- viene stabilito il principio della **programmazione finanziaria su base triennale** e della corrispondente impostazione della manovra di finanza pubblica, per consentire una maggiore attenzione alle grandezze strutturali di bilancio nel medio periodo;
- si articola in modo diverso la tempistica della sessione di bilancio, la quale prende avvio con la presentazione al Parlamento entro il 15 settembre di ciascun anno dello schema di **Decisione di finanza pubblica** (DFP, che sostituisce il vecchio DPEF che doveva essere presentato entro il 30 giugno) la quale, oltre a contenere la **definizione dei saldi programmatici** su base triennale, evidenzia il **contributo dei vari livelli di governo**, articolati per sottosettori, al raggiungimento degli obiettivi complessivi con l'indicazione delle azioni che le amministrazioni centrali dovranno assumere nei diversi comparti di spesa; entro il 15 ottobre di ciascun anno devono invece essere presentati il **disegno di legge di stabilità** (che sostituisce la finanziaria) ed il **disegno di legge di bilancio**;
- entro il mese di febbraio vengono infine presentati al Parlamento i **disegni di legge collegati alla manovra finanziaria**.

Ulteriori innovazioni sono previste per i **documenti di finanza pubblica** - dei quali viene tra l'altro sensibilmente ampliato il **contenuto informativo** - per il **monitoraggio dei conti** ed il **sistema dei controlli**, anche a posteriori, della qualità e della correttezza della gestione, nonché in ordine alle modalità di **copertura finanziaria delle leggi** ed alla struttura del bilancio statale.

A tale ultimo riguardo la nuova legge - confermando e sistematizzando alcuni interventi adottati in via sperimentale nell'ultimo triennio - istituzionalizza la **classificazione per missioni e programmi** del bilancio dello Stato, al fine di rafforzare le tre funzioni tipicamente attribuite al bilancio:

- quella informativa, attraverso una riclassificazione funzionale delle voci di spesa – ripartite in missioni e programmi – volta a rendere Parlamento e cittadini più informati in ordine alle dimensioni e ai flussi delle risorse finanziarie pubbliche, assicurando maggiore consapevolezza sulle destinazioni dell'intero *stock* della spesa e non solo sulla ripartizione delle risorse incrementali annuali;
- quella allocativa, attraverso un ampliamento delle **potenzialità decisionali del bilancio** da realizzare sia concentrando l'attenzione

parlamentare sui **programmi di spesa** – che divengono le **nuove unità di voto parlamentare** - sia prevedendo, entro certi limiti, la rimodulabilità delle risorse derivanti anche da fattori legislativi;

- quella esecutiva, agevolando una gestione del bilancio più strategica e orientata agli obiettivi e ai risultati, attraverso l'attribuzione di una **maggiore flessibilità** ai centri decisionali nell'utilizzo delle risorse a fronte di una maggiore responsabilità e capacità di render conto del proprio operato.

La nuova legge di contabilità prevede, infine, una apposita delega per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato – da esercitare entro due anni dalla data di entrata in vigore della legge - volta, tra l'altro, a rivedere le missioni e a riorganizzare i programmi di spesa incidendo anche sugli stanziamenti iscritti in ciascun programma e sulla relativa legislazione; i decreti delegati dovranno assicurare che le nuove autorizzazioni legislative di spesa siano formulate in termini di finanziamento di uno specifico programma di spesa, agevolando per tale via un riordino e una razionalizzazione dell'impianto normativo.

Tra le ulteriori **deleghe** previste dalla legge si ricordano quelle volte a **razionalizzare le procedure di spesa in conto capitale** per la realizzazione delle opere pubbliche e a **potenziare il sistema dei controlli** di ragioneria e degli strumenti di **analisi e valutazione della spesa**, anche mediante la condivisione delle banche dati dei diversi soggetti coinvolti.

Con riferimento alla seconda delle leggi di sistema destinate ad incidere in modo significativo sulla sistema di *governance* economica nazionale, si ricorda che il nuovo assetto dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le autonomie delineato dalla **legge delega n. 42 del 2009** è incentrato sul **superamento del sistema di finanza derivata** e sull'attribuzione di una **maggiore autonomia di entrata e di spesa** a comuni, province, città metropolitane e regioni, nel rispetto dei principi di solidarietà e di coesione sociale.

In questo quadro, uno degli obiettivi principali della legge è il **passaggio dal sistema dei trasferimenti fondato sulla spesa storica** a quello dell'attribuzione di **risorse basate sull'individuazione dei fabbisogni standard** necessari a garantire sull'intero territorio nazionale il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e delle funzioni fondamentali degli enti locali.

A tal fine, la legge stabilisce la struttura fondamentale delle entrate di regioni ed enti locali, definisce i principi che regoleranno l'assegnazione di risorse perequative agli enti dotati di minori capacità di autofinanziamento

e delinea gli strumenti attraverso cui sarà garantito il coordinamento fra i diversi livelli di governo in materia di finanza pubblica.

Sul versante del controllo della finanza degli enti territoriali, imposto anche ai fini del rispetto dei vincoli di finanza pubblica derivanti dall'ordinamento comunitario, lo strumento utilizzato è, come negli anni precedenti, il **Patto di stabilità interno**².

In proposito, occorre peraltro tenere presente come la nuova legge di contabilità e finanza pubblica incardina nella manovra di finanza pubblica gli adempimenti relativi sia al Patto di stabilità interno, sia al "**Patto di convergenza**" dei costi e dei fabbisogni *standard* dei vari livelli di governo introdotto dalla legge 42.

Il quadro di riferimento di entrambi i patti sarà definito dal Parlamento in sede di deliberazione della Decisione di Finanza pubblica e dovrà risultare coerente con gli obiettivi programmatici articolati per i sottosettori del conto delle amministrazioni pubbliche. Nella legge annuale di stabilità potranno così essere introdotte sia le norme eventualmente necessarie a garantire l'attuazione del Patto di stabilità, sia quelle dirette a realizzare la convergenza dei costi e dei fabbisogni *standard* dei vari livelli di governo ai livelli essenziali delle prestazioni.

Si segnala, infine, come il combinato disposto delle leggi 196 e 42 del 2009 preveda nuove modalità di monitoraggio e valutazione dell'andamento dei conti locali, affiancando all'intervento *ex post* (con l'attivazione di sanzioni gli enti meno virtuosi) interventi di accompagnamento basati anche sulla previsione di sistemi di carattere premiale, la condivisione degli obiettivi e la diffusione delle migliori pratiche. Si cita, al riguardo, l'articolo 18 della legge 42, ai sensi del quale in caso di scostamenti, da parte di uno o più enti, nei costi per abitante rispetto agli obiettivi assegnati, lo Stato è chiamato ad attivare un "*Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza*", volto ad accertare le cause degli scostamenti e a stabilire le azioni correttive da intraprendere.

L'attuazione delle deleghe contenute nella legge 42 comporterà, a regime, la soppressione dei trasferimenti statali alle regioni e dei trasferimenti statali e regionali agli enti locali e la loro sostituzione con risorse proprie da attribuire in base a quanto previsto dalla delega rispettivamente per le regioni e gli enti locali.

² Si ricorda che il Patto di stabilità interno, in particolare, determina le modalità attraverso cui gli enti locali con popolazione superiore ai 5.000 abitanti e le regioni concorrono al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, definendo il rispetto di vincoli specifici, in termini di saldo di bilancio per i comuni e le province e di vincolo alla crescita nominale della spesa finale per le regioni, congiuntamente agli obblighi di informazione, comunicazione e certificazione nei confronti del Ministero dell'economia e delle finanze e alla previsione di un sistema sanzionatorio in caso di inadempienza.

Quanto al processo di attuazione della legge delega, allo stato sono stati sinora adottati in via definitiva il decreto legislativo 85 del 2010, relativo al c.d. “**federalismo demaniale**”, che prevede un processo di attribuzione di beni agli enti territoriali, nonché il decreto legislativo 156 del 2010 volto a definire l’attuazione dell’articolo 24 della legge 42 in materia di ordinamento transitorio di **Roma Capitale**.

3. Recenti evoluzioni delle politiche energetiche

3.1 Le politiche energetiche europee: un caso esemplare di politiche plurisettoriali

Quello dell’energia costituisce un caso esemplare delle caratteristiche che assumono le politiche di interi comparti, se non di natura trasversale, nell’ambito dell’UE. Si tratta, in sostanza, di prendere atto del dato strutturale costituito dalla complessità di alcune politiche che investono dimensioni differenti e che impongono l’assunzione di diverse variabili per definire un quadro coerente ed organico.

Nel caso specifico, il tentativo è quello di integrare le questioni energetiche con quelle climatiche.

La lotta ai cambiamenti climatici trova una specifica menzione nel **Trattato di Lisbona** (art. 191 TFUE), che introduce anche un nuovo titolo dedicato alla politica energetica (Titolo XXI, art 194 TFUE), attribuendo all’Unione europea una competenza concorrente con quella degli Stati membri in entrambi i settori, ambientale ed energetico. La tutela dell’ambiente, così come lo sviluppo sostenibile, risultano adesso inseriti tra gli obiettivi e i valori di riferimento dell’Unione europea (art. 3 TUE).

Energia e ambiente: gli obiettivi e gli strumenti

Alla scelta di affrontare contestualmente le problematiche dell’energia, ivi compresi i profili relativi alla sicurezza degli approvvigionamenti e della tutela dell’ambiente, si è accompagnato il ricorso, sul piano procedurale, a vari strumenti.

L’UE è infatti partita dall’adozione di strumenti di contenuto programmatico generale, diretti a delineare le linee strategiche da seguire, per elaborare successivamente interventi più puntuali attraverso l’utilizzo di documenti preparatori su cui si è registrata un’ampia e approfondita consultazione.

Con il piano d'azione energetico approvato dal Consiglio europeo nel marzo del 2007, l'UE si è impegnata a **trasformare l'Europa in un'economia** dal profilo energetico altamente efficiente e a **basse emissioni di CO₂**. A partire dal piano, l'Unione europea ha rivendicato la **leadership mondiale** nel catalizzare una **nuova rivoluzione industriale** che acceleri il passaggio a una crescita economica a basso tenore di carbonio, e in cui la produzione e il consumo di energia locale a basse emissioni aumenti drasticamente. Accanto a quest'obiettivo ha assunto carattere prioritario anche la certezza degli approvvigionamenti in modo da non esporre l'Europa al rischio di *blackout* o di carenze di disponibilità di energia.

L'UE apripista nella lotta ai cambiamenti climatici

Obiettivo finale dell'azione europea per il clima è l'istituzione di un **regime globale per i cambiamenti climatici** per il periodo successivo al 2012, che preveda la significativa corresponsabilizzazione di tutti i paesi sviluppati e di quelli in via di sviluppo, che punti a contenere l'aumento della temperatura su scala mondiale entro 2°C e che distribuisca **in maniera equa gli oneri fra tutti** i principali soggetti che intervengono.

Per favorire tale processo, l'Europa ha inteso esercitare un ruolo pionieristico sul tema della lotta ai cambiamenti climatici, nella consapevolezza che si tratta di una questione che investe le prospettive future del nostro pianeta e dell'intera umanità. Ad oggi, l'Unione europea è **l'unico attore mondiale ad aver anticipato gli impegni** che intende assumersi nell'ambito di un regime di questo tipo, adottando **nel 2009 la legislazione necessaria** a conseguire il proprio obiettivo di riduzione con il c.d. "**pacchetto clima-energia**", che assegna a ciascuno Stato membro obiettivi di riduzione delle emissioni di CO₂ quantificati e vincolanti.

Si ricorda che gli **obiettivi climatici ed energetici** da raggiungere **entro il 2020**, previsti dal pacchetto, consistono in:

- **20%** di riduzione delle emissioni di gas serra rispetto ai livelli del 1990;
- **20%** di energie rinnovabili nel *mix* energetico dell'UE;
- **20%** di riduzione del consumo di energia grazie al miglioramento dell'efficienza energetica.

A tal fine, uno degli obiettivi prioritari della strategia climatica dell'UE è la creazione di un **mercato mondiale del carbonio** basato sul **sistema europeo per lo scambio delle quote di emissione (EU-ETS)**³.

³ Il sistema EU-ETS, operativo dal 2005, copre attualmente oltre 10.000 impianti nei settori dell'energia e dei settori industriali responsabili complessivamente di circa la metà delle emissioni dell'UE di CO₂ e il 40% delle emissioni totali di gas a effetto

Il sistema EU-ETS è disegnato per consentire alle imprese partecipanti di acquistare o vendere quote di emissione.

Altro elemento cardine della strategia europea è la diffusione dell'energia da fonti rinnovabili per cui, a decorrere dal 1° gennaio 2012, entrerà in vigore il nuovo quadro definito dalla **direttiva** 2009/28/CE. La direttiva stabilisce **obiettivi nazionali obbligatori** per la quota di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo di energia nel **2020 (17% per l'Italia)** in modo da garantire che, a tale data, una media del 20% del consumo di energia dell'UE provenga da fonti rinnovabili.

A conferma della determinazione dell'UE a ottenere riduzioni più consistenti, il pacchetto clima-energia fissa un'ulteriore disponibilità a **ridurre fino al 30%** le emissioni se altri Paesi maggiori inquinanti accetteranno di partecipare equamente allo sforzo globale di abbattimento nell'ambito di un accordo internazionale sulla strategia futura per il periodo successivo al 2012, che garantisca riduzioni a livello mondiale tali da conseguire l'obiettivo dei 2°C.

La sicurezza degli approvvigionamenti energetici

Gli obiettivi strategici della **sostenibilità, competitività e sicurezza degli approvvigionamenti energetici**, dunque, fanno parte di **un'unica strategia europea** nella quale azioni specifiche nel settore energetico si intrecciano, oltre con le politiche climatiche e ambientali, alle questioni legate al corretto funzionamento del mercato e della concorrenza, allo sviluppo tecnologico e industriale, alla ricerca e all'innovazione e, infine, alla dimensione esterna e agli aspetti di politica internazionale.

Poggiando su tali premesse, la strategia europea in materia di clima-energia si va sviluppando attraverso un'azione ampia che abbraccia:

- il pieno funzionamento del **mercato europeo dell'energia**;
- la sicurezza dell'**approvvigionamento energetico**;
- il miglioramento dell'**efficienza energetica**, ad esempio, in settori come i trasporti e l'edilizia;
- gli investimenti nelle **infrastrutture energetiche**;
- la creazione di un **mercato mondiale del carbonio** nel quale il sistema europeo per lo scambio delle quote di emissione possa fungere da modello di riferimento;

serra. A partire dal 1° gennaio 2008 è applicato ai 27 Stati membri e ai tre membri dello Spazio economico europeo (Norvegia, Islanda e Liechtenstein). Il settore aereo farà parte del sistema a partire dal 2012.

- la **promozione**, diffusione e consolidamento delle **energie rinnovabili**;
- lo sviluppo delle **tecnologie energetiche**, con particolare riferimento ai biocarburanti di seconda generazione, alle tecniche per l'uso dei combustibili fossili a bassa emissione di CO₂ e al nucleare sicuro;
- la **dimensione esterna** e le relazioni internazionali, con particolare riferimento al **dialogo con i paesi fornitori di energia e di transito**.

Mercato interno dell'energia

Per ciò che concerne il **mercato interno dell'energia**, la definitiva approvazione del "**terzo pacchetto**" (agosto 2009) impone alla Commissione l'impegno ad assicurarne la piena attuazione entro il 2011.

Il nuovo pacchetto contiene disposizioni che vanno a modificare l'attuale assetto normativo comunitario relativo al mercato energetico europeo, al fine di rafforzarne l'integrazione. Le principali misure contenute nel pacchetto sono volte a garantire la separazione effettiva della produzione dalla trasmissione di energia per consentire anche alle compagnie più piccole di entrare e competere sul mercato europeo utilizzando le reti esistenti; una maggiore efficacia e **indipendenza degli organismi nazionali di regolazione** e l'istituzione di un'Agenzia che assicuri una cooperazione efficace tra le autorità di regolamentazione nazionali; la cooperazione obbligatoria tra gestori delle reti di trasmissione di elettricità e gas che favorisca anche un maggior coordinamento dei loro investimenti; **maggiori tutele per i consumatori**, attraverso una maggiore trasparenza e un migliore funzionamento del mercato al dettaglio che, ad esempio, renda più facilmente paragonabili consumatori i prezzi tra i vari fornitori. Infine, sono previsti migliori meccanismi di solidarietà e cooperazione regionale tra Stati membri che consentiranno alla Commissione Europea, a determinate condizioni, di intervenire sull'intera rete nelle situazioni di emergenza.

La diversificazione delle fonti e delle forniture

In tale contesto, appare chiaro come la **sicurezza energetica**, intesa come certezza degli approvvigionamenti, rappresenti una condizione fondamentale per il funzionamento di ogni economia avanzata e, nel caso dell'Europa, assuma una valenza particolare dal momento che il **fabbisogno energetico** del nostro continente dipende in parte significativa dall'importazione da Paesi produttori terzi.

Attualmente l'UE importa il 90% del petrolio, l'80% del gas e il 50% del carbone e la sua **vulnerabilità energetica**, ovvero la sensibilità all'interruzione dei flussi da un singolo Paese fornitore, appare nel suo insieme **molto elevata**.

Nel caso delle forniture di gas naturale il 42% delle importazioni europee provengono dalla Russia; a differenza del petrolio, il gas richiede un processo di trasporto "rigido" che rende più difficile sostituire in tempi brevi un Paese fornitore che, per qualsiasi motivo, dovesse rivelarsi non affidabile. Le tensioni sul prezzo del gas venduto dalla Russia all'Ucraina e destinato all'Europa hanno provocato due "crisi del gas", nel 2006 e nel 2009, che hanno generato gravi ripercussioni sul sistema produttivo di molti Stati membri dell'UE e continuano ad essere al centro di un costante monitoraggio da parte delle autorità europee.

Le problematiche connesse alla questioni legate alla sicurezza energetica sono state affrontate dalla Commissione europea con il **piano d'azione dell'UE per la sicurezza e la solidarietà** nel settore energetico, presentato nel novembre 2008 contestualmente al secondo riesame strategico della politica energetica (COM(2008)781), con il quale la Commissione ha perseguito l'obiettivo prioritario di aumentare la capacità dell'Unione europea di far fronte ad improvvise interruzioni degli approvvigionamenti energetici.

Il secondo riesame strategico individua 5 ambiti in cui l'intervento dell'UE è particolarmente urgente per evitare il rischio di crisi:

- realizzare nuove infrastrutture;
- sfruttare al meglio le risorse energetiche interne dell'UE, sia rinnovabili che fossili;
- dare maggiore spazio alla **solidarietà**;
- migliorare l'efficienza energetica;
- prestare maggiore attenzione alle relazioni con i paesi fornitori.

A seguito delle proposte della Commissione, nel settembre 2009 è stata approvata la direttiva 2009/119/CE che stabilisce l'obbligo per gli Stati membri di mantenere un **livello minimo di scorte** di petrolio greggio e/o di prodotti petroliferi. Gli Stati membri dovranno garantire, entro il 31 dicembre 2012, un **livello minimo di riserve** di petrolio greggio e/o di prodotti petroliferi che corrisponda a **90 giorni** di importazioni giornaliere medie nette o a 61 giorni di consumo interno giornaliero medio. In tale contesto, si segnala che è attualmente all'esame delle istituzioni europee anche una proposta di regolamento concernente misure volte a garantire la **sicurezza dell'approvvigionamento di gas** (COM(2009)363), presentato nel luglio 2009, che ha come obiettivo generale quello di prevenire o comunque far fronte a interruzioni improvvise

dell'approvvigionamento di gas delle dimensioni di quella verificatasi nel gennaio 2009.

Efficienza energetica

L'altra grande priorità affrontata dal pacchetto sulla sicurezza energetica riguarda **l'efficienza energetica**, per la quale la strategia dell'UE è volta a completare la legislazione esistente al fine di realizzare l'obiettivo di risparmio del 20%, previsto dal pacchetto clima-energia, attraverso il rafforzamento dei principali atti legislativi esistenti in materia, nonché rafforzando l'efficienza energetica nell'approvvigionamento energetico attraverso orientamenti dettagliati per agevolare la diffusione della produzione di energia elettrica da impianti di **cogenerazione**⁴ ad elevata efficienza energetica.

Infrastrutture energetiche

Ulteriore importante aspetto della strategia energetica europea è lo **sviluppo delle infrastrutture energetiche**.

A tale proposito, si ricorda che il 27 aprile 2010 la Commissione ha presentato una relazione sull'attuazione del **programma energetico europeo per la ripresa** (*European Energy Programme for Recovery*, EEP) (COM(2010)191) nell'ambito del quale sono stati stanziati 3.980 milioni di euro per **progetti infrastrutturali**, circa 400 dei quali destinati ai **5 progetti che interessano l'Italia**: gasdotti ITGI - Poseidon (Turchia-Grecia-Italia) e GALSI (Algeria-Sardegna); interconnessioni elettriche Sicilia-Calabria e Italia-Malta; impianto CCS di Porto Tolle per lo stoccaggio in un acquifero salino *offshore* nel mare Adriatico di gas di combustione prodotti da un nuovo impianto a carbone da 660 MW (corrispondenti all'uscita di 250 MW di energia elettrica).

Tra i sei progetti infrastrutturali prioritari individuati dalla Commissione figura lo sviluppo di un **corridoio meridionale** per il gas finalizzato a importare risorse di **gas naturale di provenienza non russa**. A tale proposito, costituisce una priorità chiave. Il corridoio Sud trasporterà il gas naturale dal Caspio attraverso la regione del Mar Nero fino all'UE. Il corridoio Sud è in realtà composto da diversi progetti, i più importanti dei quali sono il **gasdotto Nabucco**, il gasdotto Georgia-Ucraina-UE ("White

⁴ Tecnica ad elevata efficienza termodinamica in cui la produzione associata di energia elettrica e di calore in una centrale termoelettrica consente di inviare il vapore uscente dalla turbina ad utenze diverse, civili o industriali.

Stream”) e il dispositivo di interconnessione tra **Turchia, Grecia e Italia (ITGI)**.

Ai fini della diversificazione degli itinerari di transito dell'energia verso l'UE, grande importanza rivestono due progetti che dovrebbero aumentare le possibilità di importazione dalla Russia. Si tratta del progetto congiunto russo-italiano Gazprom-ENI, cui si è recentemente aggiunta la francese EDF, per la costruzione del **South Stream**, un gasdotto sottomarino che dovrebbe attraversare il Mar Nero dal territorio russo fino in Bulgaria e proseguire fino all'Europa centrale e meridionale, e del gasdotto **North Stream**, che dovrebbe trasportare fino a 55 miliardi di metri cubi di gas naturale dalla Russia alla Germania attraverso il mar Baltico. Mentre il *North Stream* dovrebbe diventare parzialmente operativo nel 2011 e raggiungere la piena capacità nel 2012, si prevede che il progetto *South Stream* dovrebbe essere completato nel 2015.

Appare evidente come le esigenze connesse alla strategia europea in materia di clima ed energia condizionino le scelte pertinenti alla dimensione esterna e le relazioni internazionali, con particolare riferimento al dialogo con i paesi fornitori di energia e di transito.

L'energia nucleare

Lo sviluppo delle **tecnologie energetiche** è una delle priorità perseguite Attraverso vari strumenti, primo fra tutti il Piano Set e poi con il 7PQR perseguito con particolare riferimento ai biocarburanti di seconda generazione, alle tecniche per l'uso dei combustibili fossili a bassa emissione di CO₂ e al nucleare sicuro.

L'importanza dell'energia nucleare nel conseguimento degli obiettivi europei in materia di sicurezza degli approvvigionamenti energetici e di riduzione delle emissioni di CO₂ è ribadita in tutti i documenti della Commissione, ad esempio, nella **comunicazione** relativa ad un aggiornamento del **programma indicativo per il settore nucleare** nel contesto del secondo riesame strategico delle politica energetica (COM(2008)776) che sottolinea, nel contempo, la necessità di mantenere la sicurezza e la protezione nucleare al centro del processo decisionale, assicurando che lo sviluppo di questa fonte di energia risponda ai requisiti più rigorosi in materia di sicurezza.

3.2. La politica energetica nazionale

La politica energetica dell'Italia si muove nella cornice delineata dalle scelte strategiche europee, affrontando contestualmente i profili relativi alla **sicurezza degli approvvigionamenti** e alla **tutela dell'ambiente**, al fine di ridurre la dipendenza energetica dall'estero del nostro Paese e, nel contempo, di contribuire agli obiettivi previsti in ambito comunitario per quanto riguarda la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, il risparmio di energia tramite una maggiore efficienza energetica, l'uso delle energie rinnovabili.

Per quanto riguarda principalmente l'obiettivo di **ridurre la dipendenza energetica** dall'estero del nostro Paese, sono stati programmati e adottati interventi volti alla diversificazione delle aree di approvvigionamento, alla predisposizione di terminali di rigassificazione in grado di consentire un approvvigionamento indipendente e diversificato, allo sviluppo delle interconnessioni e di nuovi collegamenti esterni alla UE e adozione di misure di medio e lungo periodo riguardanti lo sviluppo della capacità dei gasdotti interni agli Stati membri e degli stoccaggi, alla diversificazione delle fonti energetiche, con le fonti rinnovabili, il carbone pulito e l'energia nucleare, nonché allo sviluppo dell'efficienza energetica.

Con riferimento alla necessità di diversificazione delle fonti energetiche, il Parlamento ha previsto, con la legge 99/2009, una delega al Governo per la disciplina della localizzazione nel territorio nazionale di **centrali nucleari** e dei sistemi di stoccaggio dei rifiuti radioattivi. A tale delega è stata data attuazione con il decreto legislativo 31 del 2010.

Con la medesima legge, in attuazione di impegni assunti in sede comunitaria, il legislatore nazionale e il Governo hanno portato avanti la politica di incentivazione delle **fonti rinnovabili**, prevedendo svariate misure in tal senso.

Gli interventi in materia energetica sono stati indirizzati anche ad incrementare il grado di **liberalizzazione ed efficienza dei mercati energetici**, per ottenere dei benefici in termini di costo dell'energia per le imprese e le famiglie. Difatti, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, intervenendo in sede parlamentare in merito allo stato di avanzamento dei processi di liberalizzazione nei due principali mercati energetici del nostro Paese, elettricità e gas, ne ha rilevato il diverso livello di concorrenza, molto maggiore nel mercato dell'elettricità rispetto a quello del gas, auspicando il completamento del processo di liberalizzazione in particolare del mercato del gas.

Per la suddetta finalità in primo luogo sono state introdotte modifiche nell'**organizzazione e funzionamento del mercato elettrico** volte a

promuoverne la concorrenzialità al fine di garantire alle famiglie e alle imprese un prezzo dell'energia elettrica più basso. Inoltre, misure per una maggiore efficienza del **settore del gas** sono quelle relative all'assegnazione in esclusiva al Gestore del mercato elettrico della gestione economica del mercato del gas, all'attribuzione all'Acquirente unico Spa del compito di fornitore di ultima istanza anche in tale settore, nonché alla revisione dei tetti *antitrust* e all'adozione di strumenti per l'effettivo trasferimento dei benefici della maggiore concorrenzialità anche ai clienti finali industriali.

Ulteriori misure approvate dal legislatore riguardano l'**incentivazione del risparmio e dell'efficienza energetica**.

Fonti rinnovabili

La legge 96 del 2010 (legge comunitaria 2009) delega il Governo al recepimento della direttiva 2009/28/CE sulla promozione delle energie rinnovabili, che rientra tra le misure del pacchetto legislativo "clima-energia" adottato dall'Unione europea (v. *supra*, il paragrafo relativo alle politiche energetiche nell'UE).

In attuazione della direttiva e per raggiungere gli obiettivi vincolanti dalla stessa fissati per l'uso di energie rinnovabili, è stato adottato il Piano di Azione Nazionale per le energie rinnovabili dell'Italia, che è stato notificato alla Commissione europea ai fini della valutazione di adeguatezza.

Misure di sostegno

Il principale meccanismo di incentivazione della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili è costituito dai **certificati verdi** - titoli emessi dal Gestore dei servizi elettrici (GSE) attestanti la produzione di energia da fonti rinnovabili - introdotti nell'ordinamento nazionale dall'articolo 11 del decreto legislativo 79 del 1999 per superare il vecchio criterio di incentivazione noto come CIP6.

La legge 244 del 2007 (finanziaria 2008) ha delineato una nuova disciplina di incentivazione per gli impianti entrati in esercizio dopo il 31 dicembre 2007 che prevede il rilascio di certificati verdi per gli impianti di potenza superiore a 1MW, mentre, per gli impianti di potenza elettrica non superiore a 1MW, si attribuisce il diritto, in alternativa ai certificati verdi, ad una tariffa fissa onnicomprensiva variabile a seconda delle fonte utilizzata⁵.

⁵ In attuazione della legge 244 del 2007 è stato emanato il D.M. 18 dicembre 2008.

I certificati verdi possono essere utilizzati per assolvere all'obbligo, posto a carico dei produttori ed importatori di energia elettrica prodotta da fonti non rinnovabili, di immettere nella rete elettrica, a decorrere dal 2002, una quota minima di elettricità prodotta da impianti alimentati da fonti rinnovabili entrati in esercizio dopo il 1° aprile 1999.

Il meccanismo dei certificati verdi non rappresenta l'unica forma nazionale di sostegno al settore delle energie rinnovabili. Per quanto concerne gli **impianti fotovoltaici**, è stato di recente emanato il D.M. 6 agosto 2010, che contiene le nuove modalità di incentivazione.

Mercati energetici

In relazione allo stato di avanzamento dei processi di liberalizzazione nei due principali mercati energetici del nostro Paese, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas ha evidenziato il diverso livello di concorrenza risultante da una serie di asimmetrie esistenti sia in termini di peso dell'operatore dominante che di proprietà e gestione degli impianti produttivi e delle attività necessarie allo sviluppo dei mercati⁶.

Con riferimento al **settore elettrico** l'Autorità ha rilevato l'esistenza effettiva di numerosi produttori e la riduzione del peso del maggior operatore (ENEL) a meno di un terzo (27,9%) del totale della produzione. Inoltre, al riguardo ha posto in rilievo l'operato in piena concorrenza con gli altri operatori senza vantaggi di natura normativa dell'Acquirente unico Spa, la società interamente pubblica che di fatto costituisce il più grande grossista (30% circa della domanda nazionale) che acquista l'energia per soddisfare la domanda dei clienti domestici tutelati che ancora non hanno scelto di acquistare sul mercato libero.

Relativamente al **settore del gas** l'Autorità ha rilevato che il relativo mercato è caratterizzato da un'offerta che a stento riesce a far fronte alla domanda e a garantire la sicurezza e che risulta privo di caratteristiche di competizione in quanto controllato direttamente o indirettamente dall'ENI. L'assenza di una rete di trasporto indipendente disincentiva gli investimenti di operatori terzi in quanto l'imparzialità dell'accesso alla rete e della gestione del dispacciamento non è garantita dall'indipendenza dell'operatore ma solo dal controllo ex post dell'Autorità stessa e dell'Antitrust. Manca inoltre nel mercato all'ingrosso del gas la presenza di un unico soggetto che acquisti per i clienti tutelati.

⁶ V. audizione del 12 novembre 2008 presso la Commissione Industria del Senato

Recentemente l'Autorità per l'energia ha ribadito che in Italia la liberalizzazione del mercato dell'energia viaggia a due velocità: con efficacia nel settore elettrico, già positivamente aperto alla concorrenza; con molte resistenze e difficoltà invece nel settore del gas, penalizzato dalla scarsa competitività⁷.

Disciplina del mercato elettrico

Con il decreto legge 185 del 2008 (“decreto anti-crisi”), convertito dalla legge 2 del 2009, sono stati previsti interventi in materia di disciplina del mercato elettrico.

Al fine di garantire minori oneri per le famiglie e le imprese riducendo il prezzo dell'energia elettrica, il decreto-legge ha dettato i principi ai quali il Ministro dello sviluppo economico ha poi conformato la disciplina relativa al mercato elettrico, promuovendone la concorrenzialità, con D.M. 29 aprile 2009 adottato previa consultazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

La legge 96 del 2010 (legge comunitaria 2009) delega il Governo al recepimento della direttiva 2009/72/CE, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica.

Mercato del gas

L'articolo 30 della legge 99 del 2009, nell'ambito di misure per l'efficienza del settore energetico:

- affida la gestione economica del mercato del gas naturale in esclusiva al Gestore del mercato elettrico (GME), che dovrà organizzarlo secondo criteri di neutralità, trasparenza, obiettività e concorrenza (la disciplina del mercato del gas naturale, predisposta dal GME, è approvata con decreto del Ministro dello sviluppo economico). In attesa della definizione della disciplina del mercato del gas naturale, il D.M. 18 marzo 2010 e il D.M. 6 agosto 2010 danno avvio in maniera graduale alla Borsa del gas affidata al GME (ora Gestore dei mercati energetici);
- assegna all'Acquirente unico Spa, quale fornitore di ultima istanza, il compito di garantire la fornitura di gas ai clienti finali domestici in condizioni di continuità, sicurezza ed efficienza del servizio;
- per garantire la competitività dei clienti finali industriali caratterizzati da elevato e costante utilizzo di gas, prevede una delega legislativa volta alla revisione dei tetti antitrust al fine di rendere il mercato del gas

⁷ V. comunicato stampa del 26 agosto 2010.

naturale maggiormente concorrenziale e all'adozione di misure che garantiscano l'effettivo trasferimento dei benefici della maggiore concorrenzialità nel mercato del gas anche agli stessi clienti finali industriali. A tale previsione è stata data attuazione con il decreto legislativo 130 del 2010.

Infine si segnala che la citata legge comunitaria 2009 delega il Governo al recepimento della direttiva 2009/73/CE, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale.

Rilancio del nucleare

Il rilancio del nucleare rientra tra gli obiettivi della "Strategia energetica nazionale".

Con l'art. 7 del decreto legge 112 del 2008, convertito dalla legge 133 del 2008, è stato attribuito al Governo il compito di definire una Strategia energetica nazionale intesa quale strumento di indirizzo e programmazione a carattere generale della politica energetica nazionale, cui pervenire a seguito di una Conferenza nazionale dell'energia e dell'ambiente.

Il suddetto piano energetico ha lo scopo di indicare le priorità per il breve ed il lungo periodo per conseguire, anche attraverso meccanismi di mercato, gli obiettivi della diversificazione delle fonti di energia e delle aree di approvvigionamento, del potenziamento della dotazione infrastrutturale, della promozione delle fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica, **della realizzazione nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia nucleare** (e della promozione della ricerca sul nucleare di quarta generazione o da fusione), del potenziamento della ricerca nel settore energetico e della sostenibilità ambientale nella produzione e negli usi dell'energia.

In linea con la Strategia energetica nazionale l'art. 25 della legge 99 del 2009 ha disposto una delega al Governo per la disciplina della localizzazione nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare e di fabbricazione del combustibile nucleare nonché dei sistemi di stoccaggio e per il deposito definitivo dei rifiuti radioattivi, e per la definizione delle misure compensative in favore delle popolazioni interessate. La delega ha altresì previsto che vengano stabiliti le procedure autorizzative e i requisiti soggettivi per lo svolgimento delle attività di costruzione, di esercizio e di disattivazione dei citati impianti.

A tale delega il Governo ha recentemente dato attuazione con il **decreto legislativo 31 del 2010**.

Tra i punti più significativi del decreto si ritiene di porre in evidenza: la definizione di una Strategia del Governo in materia nucleare, propedeutica all'avvio delle procedure localizzative ed autorizzative, alla quale queste ultime devono aderire; la previsione di un ruolo rilevante delle Regioni interessate, chiamate ad esprimere un'intesa, propedeutica all'intesa con la Conferenza unificata, fin dalla fase di localizzazione, e poi anche nell'ambito della procedura di autorizzazione per gli impianti nucleari e per il deposito nazionale dei rifiuti radioattivi; la possibilità di concludere i procedimenti delle intese, sia con le Regioni sia con la Conferenza unificata, attraverso le forme di sussidiarietà già previste dalla normativa vigente e nel rispetto del principio di leale collaborazione; la fissazione di appositi requisiti tecnici, professionali e organizzativi per gli operatori autorizzati alla realizzazione e all'esercizio di impianti nucleari; l'istituzione di "Comitati di confronto e trasparenza" per ciascun sito, finalizzati a garantire alla popolazione l'informazione, il monitoraggio ed il confronto pubblico sull'attività concernente il procedimento autorizzativo, la realizzazione, l'esercizio e la disattivazione del relativo impianto nucleare, nonché sulle misure adottate per garantire la protezione sanitaria dei lavoratori e della popolazione e la salvaguardia dell'ambiente; la previsione di uno stretto coinvolgimento dell'Agenzia per la sicurezza nucleare - quale autorità nazionale per la regolamentazione tecnica, il controllo e l'autorizzazione ai fini della sicurezza nel settore nucleare, istituita dalla legge 99 del 2009 - in ogni passaggio procedurale, al fine di garantire i massimi livelli di sicurezza per l'ambiente, la popolazione ed i lavoratori; la fissazione di tempi procedurali che contemperino le esigenze di sicurezza sopra richiamate e di celere attuazione della Strategia nucleare.

Risparmio ed efficienza energetica

Misure incentivanti

Il Parlamento ha approvato misure a favore del risparmio e dell'efficienza energetica con la legge 99 del 2009.

La legge prevede l'elaborazione, entro il 31 dicembre 2009, di un piano straordinario, da trasmettere alla Commissione europea, volto ad accelerare l'attuazione dei programmi per l'efficienza e il risparmio energetico.

Inoltre viene rafforzato il regime di sostegno per la **cogenerazione ad alto rendimento**, in modo da adeguarlo a quello riconosciuto nei principali Stati membri dell'Unione europea.

La legge prevede anche alcune integrazioni al Codice ambientale (decreto legislativo 152 del 2006), relative ai requisiti tecnici e costruttivi degli impianti termici civili, finalizzate all'adeguamento della normativa nazionale in tema di risparmio energetico a quella comunitaria, con riferimento, in particolare, agli impianti a condensazione.

Il Parlamento ha inoltre convertito in legge due provvedimenti d'urgenza recanti misure a sostegno del risparmio e dell'efficienza energetica consistenti in detrazioni fiscali (decreti legge 185 del 2008 e 5 del 2009).

Si ricorda inoltre che il decreto legislativo 56 del 2010 ha introdotto modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 115 del 2008, di attuazione della direttiva 2006/32/CE concernente l'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici. L'intervento normativo è volto a chiarire aspetti che potrebbero costituire un freno allo sviluppo dell'efficienza energetica e ad introdurre ulteriori elementi necessari allo sviluppo e alla promozione dei servizi energetici.

Certificazione energetica degli edifici

La certificazione energetica, attestante il fabbisogno annuo di energia di un edificio, è ritenuta a livello comunitario una delle azioni più efficaci per ridurre i consumi nel settore civile che assorbono una parte consistente dell'intero fabbisogno di energia.

A partire dal 2005 nel nostro Paese sono state emanate diverse normative che hanno reso obbligatoria la certificazione energetica degli edifici sia di nuova costruzione sia già esistenti (v. in particolare il decreto legislativo 192 del 2005).

Le *Linee guida nazionali per la certificazione energetica degli edifici* sono state predisposte con D.M. 26 giugno 2009 .

Inoltre il regolamento di cui al D.P.R. 59 del 2009 ha definito i criteri generali, le metodologie di calcolo e i requisiti minimi per la prestazione energetica degli edifici e degli impianti termici.

Si ricorda che specifiche disposizioni in materia di efficienza energetica degli edifici sono contenute anche nella sopra citata legge 99 del 2009.

In materia di sicurezza si segnala, in particolare, l'approvazione definitiva da parte del Consiglio, il 25 giugno 2009, della direttiva 2009/71/Euratom relativa alla predisposizione di un quadro comunitario per la **sicurezza nucleare** (COM(2008)790). Oltre a principi e prescrizioni validi a livello UE, la direttiva stabilisce un insieme di norme in materia di rafforzamento dell'indipendenza degli organismi di controllo e di responsabilità degli esercenti, attribuendo altresì agli Stati membri la

facoltà di elaborare, qualora ciò si rendesse necessario, ulteriori prescrizioni di sicurezza da applicare ai futuri reattori nucleari conformemente al principio del **costante miglioramento della sicurezza**, sulla base dei livelli di sicurezza elaborati dall'Associazione delle autorità di regolamentazione nucleare dell'Europa occidentale (*Western European Nuclear Regulators Association – WENRA*). La proposta, infine, prevede la creazione di un gruppo di esperti per coordinare la cooperazione tra le autorità di regolamentazione.

4. Le politiche per le aree urbane

4.1. Le politiche dell'Unione europea per le aree urbane

Le aree urbane, oltre a costituire uno dei principali ambiti di intervento della politica di coesione, sono oggetto di specifiche iniziative riconducibili a diverse politiche dell'Unione europea, in particolare nei settori ambientale, dei trasporti, della ricerca e dell'innovazione.

La dimensione urbana ha assunto inoltre uno specifico e crescente rilievo, anche nell'ambito degli interventi, normativi o non normativi, promossi dall'Unione europea in materia di politica sociale, energia, comunicazioni e società dell'informazione, tutela della salute, istruzione, cultura, gioventù, libertà, sicurezza e giustizia, mercato interno (in particolare appalti), imprese e concorrenza (in particolare, aiuti di Stato)⁸.

La rilevanza trasversale della dimensione urbana nell'ambito delle politiche europee, è motivata dalle Istituzioni dell'UE soprattutto in base al dato per cui più del **60% della popolazione nell'Unione europea** viva in aree urbane con più di 50.000 abitanti, nelle quali si concentra, pertanto, la maggior parte dei posti di lavoro, delle imprese e degli istituti d'istruzione superiore. Pertanto, le città e le aree metropolitane tendono, per un verso, ad attrarre i lavoratori più qualificati, creando un circolo virtuoso che può stimolare l'innovazione, la competitività e le imprese; per altro verso, esse presentano problemi specifici, come la disoccupazione e l'emarginazione sociale, i tassi di criminalità elevati e crescenti, la congestione e l'esistenza di sacche di povertà.

Nei paragrafi seguenti saranno illustrate le specifiche misure per lo sviluppo urbano previste nel quadro della politica di coesione per il periodo 2007-2013 e le implicazioni dell'introduzione con il Trattato di Lisbona

⁸ E' significativo che sin dal 2005 la Commissione europea abbia costituito in seno alla propria amministrazione un gruppo interservizi sullo sviluppo urbano, coordinato dalla Direzione generale per lo sviluppo regionale, cui partecipano tutte le direzioni generali competenti per le politiche sopra richiamate e il Segretariato generale della Commissione stessa.

della coesione territoriale tra gli obiettivi e delle politiche dell'UE accanto alla coesione economica e sociale.

Saranno inoltre richiamate alcune delle iniziative di carattere settoriale di maggiore rilevanza sul piano metodologico o sostanziale.

La dimensione urbana nella politica di coesione

Lo sviluppo urbano è espressamente considerato tra gli ambiti prioritari di intervento della politica di coesione nel quadro dei regolamenti relativi ai fondi strutturali nel periodo di **programmazione 2007-2013**⁹.

Mentre nei periodi di programmazione precedenti lo sviluppo urbano era oggetto anche di una specifica iniziativa comunitaria **URBAN**¹⁰, con i regolamenti sopra indicati esso è stato integrato nei tre obiettivi della politica di coesione: **convergenza, competitività ed occupazione regionale, e cooperazione territoriale** europea.

In particolare, uno specifico articolo (art. 8) del regolamento sul **Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)** è dedicato allo sviluppo urbano sostenibile, stabilendo che il Fondo può sostenere "lo sviluppo di strategie partecipative, integrate e sostenibili per far fronte all'elevata concentrazione di problemi economici, ambientali e sociali che colpiscono le aree urbane".

Tali strategie promuovono lo sviluppo urbano sostenibile mediante attività quali il rafforzamento della crescita economica, il recupero dell'ambiente fisico, la riconversione dei siti industriali in abbandono, la tutela e la valorizzazione del patrimonio naturale e culturale, la promozione dell'imprenditorialità, l'occupazione e lo sviluppo delle comunità locali, nonché la prestazione di servizi alla popolazione, tenendo conto dei cambiamenti nelle strutture demografiche.

Anche l'articolo 6 del medesimo regolamento, relativo alla cooperazione territoriale europea contiene specifici riferimenti alla aree urbane.¹¹

⁹ **Regolamento (CE) n. 1083/2006** recante norme e principi comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale e al Fondo di coesione (c.d. regolamento generale); **regolamento (CE) n. 1080/2006** sul Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR); **regolamento (CE) n. 1081/2006** sul Fondo sociale europeo (FSE); **regolamento (CE) n. 1082/2006** relativo alla creazione di un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT).

¹⁰ **URBAN** era un'iniziativa comunitaria, finanziata dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), a favore dello sviluppo sostenibile di città e quartieri in crisi dell'Unione europea. La prima fase relativa al periodo 1994-1999 è stata seguita da una nuova fase, nota come URBAN II, che si è svolta dal 2001 al 2006. Fra i settori prioritari di intervento dell'iniziativa figuravano lo sviluppo di **trasporti pubblici** più rispettosi dell'ambiente nonché lo scambio di informazioni e di esperienze sullo sviluppo urbano ecocompatibile nell'Unione europea.

¹¹ Si stabilisce, infatti, che l'intervento del FESR ai fini della realizzazione di attività economiche, sociali e ambientali transfrontaliere mediante strategie comuni di sviluppo territoriale, si concentri, tra l'altro, sullo sviluppo urbano sostenibile, mediante il rafforzamento dello sviluppo policentrico a livello transnazionale, nazionale e regionale che presenti un chiaro impatto transnazionale. Le azioni possono includere: creazione e miglioramento di reti urbane e

La natura e l'estensione degli interventi per le aree urbane e il metodo per la loro attuazione sono stati ulteriormente precisati con gli strumenti di programmazione europei, nazionali e regionali che hanno declinato gli obiettivi definiti nella legislazione.

Anzitutto negli **Orientamenti strategici comunitari** in materia di coesione, adottati con una decisione¹² del Consiglio nell'agosto 2006 e con un'apposita comunicazione della Commissione "*La politica di coesione e le città: il contributo delle città e degli agglomerati urbani alla crescita e all'occupazione all'interno delle regioni*" (COM(2006)385), è stata definita la cornice per la programmazione nazionale.

I due documenti suggeriscono di programmare gli interventi destinati alle aree urbane secondo un **approccio integrato** che combini azioni a favore della crescita e dell'occupazione con quelle in materia sociale ed ambientale.

Pertanto, i programmi destinati alle aree urbane dovrebbero contemplare diverse tipologie di intervento:

- azioni volte a promuovere le città in quanto motori di **sviluppo regionale**, migliorando competitività, imprenditorialità, innovazione e sviluppo dei servizi, compresi quelli alle imprese, e attraendo o mantenendo personale altamente qualificato;
- azioni volte a promuovere la **coesione interna** alle aree urbane ed una qualità elevata dell'**ambiente urbano**. A questo scopo, gli orientamenti considerano prioritario migliorare la situazione dei quartieri a rischio, conservare e promuovere il patrimonio storico e culturale, con potenziali ricadute positive sul turismo, procedere al miglioramento della pianificazione, progettazione e gestione degli spazi pubblici esistenti e dei siti industriali nonché al loro risanamento, che può contribuire in misura considerevole a creare le condizioni per uno sviluppo economico sostenibile e allontanare la criminalità.
- azioni miranti a promuovere uno **sviluppo più equilibrato e policentrico**, sviluppando la rete urbana a livello nazionale e comunitario con **collegamenti** tra le città economicamente più importanti e le altre aree urbane, compresi i centri piccoli e medi. Ciò richiede scelte strategiche che individuino e rafforzino i poli di crescita e che creino reti capaci di legarli sia in termini fisici (infrastrutture,

collegamenti tra zone urbane e rurali; strategie per affrontare questioni comuni alle zone urbane e rurali; conservazione e promozione del patrimonio culturale; integrazione strategica delle zone di sviluppo su base transnazionale.

¹² Secondo il regolamento generale sui fondi strutturali, gli orientamenti costituiscono la base per predisporre i quadri strategici nazionali ed i programmi operativi del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), del Fondo sociale europeo (FSE) e del Fondo di coesione.

tecnologie dell'informazione ecc.) sia umani (azioni per promuovere la cooperazione ecc.).

Gli orientamenti hanno, inoltre, definito i principi operativi per le azioni riguardanti le città, ponendo anzitutto l'accento sulla **opportunità che gli Stati membri deleghino alle città la responsabilità dello sviluppo urbano**, soprattutto per gli interventi rispetto ai quali la prossimità è importante (ad esempio per l'emarginazione sociale o la mancanza di accesso ai servizi fondamentali).

In secondo luogo, l'elaborazione di un **piano di sviluppo a medio-lungo termine** per lo sviluppo urbano sostenibile dovrebbe essere un prerequisito per il buon esito di questo tipo di iniziative al fine di garantire la coerenza degli investimenti e la loro qualità ambientale, oltre a favorire l'impegno e la partecipazione del settore privato per il rinnovamento urbano.

Un accento particolare viene posto dagli Orientamenti sugli interventi intesi a **potenziare le infrastrutture di trasporto**, segnatamente gli investimenti nei collegamenti secondari nell'ambito di una strategia regionale integrata per i trasporti e le comunicazioni nelle zone urbane e rurali, e nella promozione di reti di trasporto **sostenibili dal punto di vista ambientale**. Fra le misure ritenute prioritarie a questo scopo, sono indicate le strutture di trasporto pubblico (compresi i sistemi combinati di parcheggi e trasporti pubblici), i piani di mobilità, le circonvallazioni, il miglioramento della sicurezza in corrispondenza dei nodi stradali, l'apertura di piste ciclabili e percorsi pedonali.

La dimensione urbana nella cooperazione interregionale e transnazionale

Nel periodo 2007-2013 della programmazione dei fondi strutturali sono stati avviati quattro programmi per la cooperazione interregionale e transnazionale che hanno uno specifico rilievo per le aree urbane: URBACT II (*Urban Network Support Programme*), INTERREG IVC (*Inter-Regional Cooperation Programme*), ESPON (*European Spatial Planning Observatory Network*) e INTERACT.

Programma operativo "URBACT II" 2007-2013

URBACT II è un programma di **assistenza strutturale europea** facente capo al **Fondo europeo di sviluppo regionale** (FESR)

nell'ambito dell'obiettivo di **cooperazione territoriale**, condotto in tutti gli Stati membri con la partecipazione di Norvegia e Svizzera.

Il programma, che intende promuovere la **cooperazione** nei campi dello **sviluppo urbano** e incoraggiare lo **scambio di esperienze tra le città europee**, ha una dotazione di circa 68 milioni di euro. L'assistenza dell'UE tramite il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) ammonta a circa **53 milioni di euro** pari a circa il **12% degli investimenti complessivi dell'UE** stanziati per la cooperazione interregionale nell'ambito dell'obiettivo di cooperazione territoriale europea rientrante nella politica di coesione per il 2007-2013.

In particolare, gli obiettivi principali del programma sono:

- costituire uno strumento di scambio e di apprendimento per i decisori politici, gli operatori e altri organismi coinvolti nelle politiche di sviluppo urbano (possono parteciparvi autorità locali, università e centri di ricerca);
- trarre insegnamenti dagli scambi tra i partner URBACT che condividono esperienze e buone pratiche, e valorizzarle nella pratica utilizzando un approccio tematico che faccia leva sulle esperienze maturate;
- assistere i decisori politici a livello comunale, gli operatori e i dirigenti dei programmi operativi a definire piani d'azione locali aventi un impatto diretto sulle pratiche e le politiche di sviluppo urbano locale.

Il programma URBACT II è strutturato sui seguenti assi prioritari in materia di cooperazione:

- 1) **Priorità 1: Città, motori di crescita** e posti di lavoro (circa il 44% del finanziamento complessivo del FESR), con le seguenti sottotematiche:
 - la promozione dell'imprenditorialità;
 - innovazione ed economia della conoscenza;
 - occupazione e capitale umano (occupabilità, qualifiche, accesso al mercato del lavoro, sistemi di istruzione e formazione, creazione di posti di lavoro soprattutto per le aree e i gruppi svantaggiati).
- 2) **Priorità 2: Città attrattive e coesive** (circa il 50% del finanziamento complessivo del FESR), con le seguenti sottotematiche:
 - sviluppo integrato di aree svantaggiate o aree ad alto rischio di privazione – siti dismessi, quartieri urbani, periferie svantaggiate;
 - integrazione sociale: alloggi, gestione dell'immigrazione, giovani, salute, sicurezza, cultura;
 - problemi ambientali: residui, monitoraggio dell'ambiente, miglioramento della qualità dell'aria, qualità e disponibilità di

acqua, energie rinnovabili, politiche integrate dei trasporti, passaggio a una società del riciclaggio;

- *governance* e pianificazione urbana: governo a più livelli, partecipazione dei cittadini, *governance* territoriale (orizzontale e verticale).

- 3) **Priorità 3:** Assistenza tecnica (6% del finanziamento complessivo del FESR), affidata essenzialmente all'autorità di gestione del programma e al segretariato di URBACT.

Ripartizione dei finanziamenti per asse prioritario (in €)

Priorità	Contributo UE	Finanziamento nazionale		Finanziamento complessivo
		Finanziamento centrale	Finanziamento locale	
1. Città, motori di crescita e posti di lavoro	23.462.849	1.238.299	4.181.845	28.882.993
2. Città attrattive e coesive	26.657.170	1.311.128	5.142.980	33.111.278
3. Assistenza tecnica	3.199.151	2.624.453	0	5.823.604
Totale	53.319.170	5.173.880	9.24.825	67.817.875

Gli altri programmi

Il programma INTERREG IVC mira a promuovere la cooperazione tra le autorità regionali e locali nell'UE, al fine di agevolare lo scambio di esperienze e buone pratiche.

In particolare, il programma è incentrato sui temi dell'innovazione e dell'economia fondata sulla conoscenza, nonché sui temi ambientali e della prevenzione dei rischi, nell'ambito di applicazione previsto dall'art 5 del regolamento (CE) n. 1080/2006 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)¹³.

¹³ L'art. 5 del citato regolamento prevede che l'intervento del FESR, nel quadro delle strategie di sviluppo sostenibile e nel promuovere l'occupazione, si concentri, tra le altre, sulle priorità dell'ambiente e della prevenzione dei rischi, in particolare attraverso:

Il programma **ESPON 2013** (rete degli osservatori per la pianificazione spaziale) mira a costituire una comunità scientifica europea nel campo dello sviluppo territoriale. Lo scopo principale del programma è quello di accrescere le competenze sui temi delle strutture territoriali, delle tendenze e dell'impatto delle politiche sui territori.

Il programma **INTERACT II** fornisce, infine, gli strumenti operativi per la gestione e l'esecuzione di tutti i programmi di cooperazione territoriale.

La cooperazione interregionale assorbe il 5% della dotazione finanziaria del FESR destinata alla cooperazione territoriale, pari a 445 milioni di euro.

I programmi URBACT II E INTERREG IVC sono integrati nell'iniziativa "**Regioni per il cambiamento economico**", avviata dalla Commissione europea con la presentazione di una comunicazione l'8 novembre 2006, che mira a rafforzare lo scambio di esperienze e la messa in rete dei diversi soggetti territoriali per assicurare una corretta implementazione dei programmi operativi.

L'iniziativa in questione introduce le seguenti novità:

gli Stati membri, le città e le regioni che partecipano alle reti di URBACT e INTERREG sono invitati a far confluire i risultati da essi ottenuti nei programmi finanziati dal FESR;

si promuove la creazione di reti più avanzate (*Fast-track Networks*), che non si limitano alla diffusione delle buone pratiche, ma – con il

-
- stimolo agli investimenti per il recupero dell'ambiente fisico, inclusi i siti e i terreni contaminati, desertificati e la riconversione di siti industriali in abbandono;
 - promozione dello sviluppo di infrastrutture connesse alla biodiversità e di investimenti in siti Natura 2000, ove ciò contribuisca allo sviluppo economico sostenibile e/o alla diversificazione delle zone rurali;
 - promozione dell'efficienza energetica e della produzione di energie rinnovabili e dello sviluppo di sistemi efficienti di gestione dell'energia;
 - promozione di trasporti pubblici puliti e sostenibili, in particolare nelle zone urbane;
 - sviluppo di piani e misure volti a prevenire e gestire i rischi naturali (ad esempio la desertificazione, la siccità, gli incendi e le alluvioni) e i rischi tecnologici;
 - tutela e valorizzazione del patrimonio naturale e culturale a sostegno dello sviluppo socioeconomico e promozione dei beni naturali e culturali in quanto potenziale per lo sviluppo del turismo sostenibile;

sostegno della Commissione europea – attuano forme di cooperazione più ampia;

la Commissione europea promuove l'attività informativa organizzando conferenze annuali, creando un sito internet e offrendo incentivi nella forma di premi per i progetti più innovativi ("*RegioStars*"). Dal 2010 la Commissione ha istituito anche un premio "*CityStars*" che prevede due categorie di vincitori, ovvero le città che si segnalano per il migliore sviluppo urbano sostenibile e quelle che garantiscono la migliore integrazione dei migranti e dei gruppi sociali più marginalizzati.

Nel periodo 2007-2010 la Commissione ha selezionato un totale di 10 reti URBACT II come esempi di *fast-track networks*, a cui sono stati destinate misure di supporto aggiuntivo da parte delle competenti Direzioni generali della Commissione stessa.

La politica di coesione nel Trattato di Lisbona

Il Trattato di Lisbona ha introdotto un'innovazione che potrebbe avere un significativo impatto sulle politiche dell'UE per le aree urbane, introducendo la coesione territoriale tra gli obiettivi e le politiche dell'UE accanto alla coesione economica e sociale.

In particolare, l'art. 3 del Trattato sull'Unione europea (TUE), relativo agli obiettivi dell'UE, prevede che essa promuova "la coesione economica, sociale e **territoriale**, e la solidarietà tra gli Stati membri".

In base all'art. 4, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE), la politica di coesione – sociale, economica e territoriale – rientra tra le **competenze concorrenti**¹⁴ tra UE e Stati membri.

Con riguardo alla disciplina specifica della politica di coesione di cui agli **artt. 174-178 del Trattato sul funzionamento dell'UE, per effetto delle modifiche apportate dal Trattato di Lisbona:**

- si ribadisce (art. 174) che l'Unione sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e **territoriale**, mirando a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite;
- in coerenza con l'affermazione della dimensione territoriale della coesione, si precisa (integrando il medesimo art. 174), che tra le

¹⁴ In tali settori sia l'Unione, sia gli Stati membri hanno la facoltà di legiferare e adottare atti giuridicamente obbligatori. Gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non esercita la propria. Gli Stati membri esercitano nuovamente la loro competenza nella misura in cui l'Unione ha deciso di cessare di esercitare la propria.

regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone **rurali**, alle zone interessate da **transizione industriale** e alle regioni che presentano **gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici**, quali le regioni più settentrionali con bassissima **densità demografica** e le regioni **insulari, transfrontaliere e di montagna**;

- si conferma (art. 176) che il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) è destinato a contribuire alla **correzione dei principali squilibri regionali** esistenti nell'Unione, partecipando allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle regioni industriali in declino;
- si accresce il **ruolo del Parlamento europeo in materia**, stabilendo (art. 177) che venga applicata la **procedura legislativa ordinaria** (anziché quella di parere conforme) per l'**approvazione dei regolamenti** che definiscono i compiti, gli obiettivi prioritari e l'**organizzazione dei fondi** a finalità strutturale, nonché le disposizioni necessarie per garantire l'efficacia e il coordinamento dei Fondi tra loro e con gli altri strumenti finanziari esistenti;
- analoga procedura legislativa ordinaria si applica (art. 178) ai regolamenti di attuazione relativi al **Fondo europeo di sviluppo regionale**.

Il Libro verde sulla coesione territoriale

Prima ancora dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona si è sviluppato un ampio dibattito istituzionale al fine di valutare le implicazioni giuridiche e politiche dell'introduzione nel Trattato di Lisbona della coesione territoriale.

A questo scopo la Commissione europea ha presentato, il 6 ottobre 2008, il **Libro verde sulla coesione territoriale** (COM2008)616), con il quale ha avviato un'ampia consultazione delle autorità regionali e locali, delle associazioni, delle ONG, della società civile e delle altre organizzazioni.

Il documento ha posto in via preliminare l'accento sulla necessità di salvaguardare la configurazione caratteristica del territorio europeo, in cui si è mantenuto un certo equilibrio fra l'urbanizzazione e la tutela delle zone rurali, che contribuisce a definire il modello di vita europeo.

Il documento ha prospettato, in particolare, soluzioni per evitare l'esodo rurale o l'eccessiva espansione delle zone urbane, a partire da tre concetti chiave:

- superare le **differenze di densità**. La Commissione suggerisce un miglior coordinamento tra le città e le regioni limitrofe per garantire che

ogni territorio possa sfruttare al massimo il suo contributo alla prosperità dell'UE;

- **superare le distanze.** La Commissione sottolinea l'esigenza di assicurare l'accesso a servizi pubblici, trasporti efficienti, reti di distribuzione dell'energia affidabili e Internet su banda larga sia disponibile in maniera equilibrata in tutta l'Unione;
- **superare le frontiere amministrative.** La Commissione, pur riconoscendo che la politica di coesione già promuove la cooperazione transfrontaliera ed interregionale attraverso i programmi INTERREG, pone l'esigenza di ulteriori interventi, soprattutto per affrontare i problemi ambientali e favorire la competitività.

Strategia sull'ambiente urbano

L'11 gennaio 2006 la Commissione ha presentato la **strategia tematica sull'ambiente urbano** (COM (2005)718), destinata ad aiutare gli Stati membri e le autorità locali e regionali a migliorare l'efficienza ambientale delle città europee. La strategia per l'ambiente urbano è una delle sette strategie previste dal Sesto programma di azione in materia di ambiente. Il suo obiettivo è favorire una migliore attuazione a livello locale delle politiche e della legislazione comunitarie in materia ambientale, attraverso lo scambio di esperienze e buone pratiche tra le autorità locali.

A questo scopo la strategia contiene **50 raccomandazioni**, indirizzate alle città e agli altri attori coinvolti nello sviluppo urbano, concernenti diversi aspetti in ampia parte recepiti nella programmazione dei fondi strutturali 2007-2013.

Mobilità urbana

Il 30 settembre 2009 la Commissione europea ha presentato un **piano d'azione** (COM(2009)490), relativo al periodo **2009-2012**, con il quale prospetta una serie di azioni intese a **migliorare la mobilità urbana nell'UE**.

I problemi connessi alla mobilità urbana con le loro molteplici ripercussioni sotto il profilo ambientale, della congestione e della sicurezza stradale necessitano, ad avviso della Commissione di interventi urgenti, soprattutto in vista della **crescente urbanizzazione** (si calcola che la popolazione residente nelle aree urbane passerà dal 72% nel 2007 all'84% nel 2050) e del conseguente impatto sul sistema dei trasporti.

Pur riconoscendo che, conformemente al principio di sussidiarietà le questioni della mobilità urbana devono **continuare ad essere affrontate a livello locale**, la Commissione ritiene che **all'UE dovrebbe spettare un ruolo di coordinamento** e di individuazione di soluzioni che, nel pieno rispetto delle peculiarità di ogni singolo contesto urbano, abbiano un valore aggiunto rispetto alle azioni intraprese a livello locale.

Il piano d'azione prospetta **20 azioni concrete** a breve e medio termine, articolate in **sei settori di intervento**, che saranno **oggetto di riesame nel 2012** al fine di valutare l'opportunità di ulteriori iniziative:

- 1) la promozione di un **approccio integrato** anche al fine di creare il necessario raccordo tra la politica dei trasporti ed altre politiche, con particolare riferimento alla politica industriale e a quella in materia di tutela ambientale e gestione del territorio nonché agli aspetti sociali dell'accessibilità e della mobilità;
- 2) una **maggiore attenzione ai cittadini**, rafforzando i diritti dei passeggeri dei trasporti pubblici urbani, in particolare di quelli a mobilità ridotta, e sostenendo campagne di informazione, sensibilizzazione ed educazione;
- 3) la promozione di **trasporti urbani non inquinanti**, favorendo la produzione di veicoli a basse emissioni o ad emissioni zero e di carburanti alternativi e promuovendo uno studio sugli aspetti urbani dell'internalizzazione dei costi che, in base al principio "chi inquina paga", fa sostenere agli utenti i costi esterni generati dai loro spostamenti, tra cui i costi ambientali;
- 4) **l'incremento delle risorse finanziarie** da destinare ad investimenti in infrastrutture, veicoli, nuove tecnologie e servizi. Si suggerisce, in particolare, di ottimizzare le fonti di finanziamento esistenti e di esaminare, nel quadro della riflessione sulle prossime prospettive finanziarie, le necessità di futuri finanziamenti;
- 5) **la condivisione delle esperienze e delle conoscenze**, anche mediante la creazione di un osservatorio europeo per la mobilità urbana, per favorire le scelte più adeguate a livello politico ed aiutare le città con meno esperienza, conoscenze e risorse finanziarie a trarre profitto dalle pratiche sviluppate dalle città più avanzate nel campo della mobilità urbana sostenibile;
- 6) **l'ottimizzazione della mobilità urbana** mediante l'integrazione, l'interoperabilità e l'interconnessione tra le varie modalità di trasporto al fine di favorire il trasferimento verso modi di trasporto più rispettosi dell'ambiente ed un'efficiente logistica del trasporto merci.

Il piano d'azione sulla mobilità urbana è stato esaminato, ai sensi dell'articolo 127 del Regolamento, dalla Commissione Trasporti della Camera - con il parere della Commissione Politiche dell'Unione europea - che ha approvato un documento finale il 21 luglio 2010. Nell'ambito dell'esame si è svolto un ciclo di audizioni di esponenti del settore dei trasporti e di altre parti in causa al fine di acquisire informazioni, pareri e proposte che possano contribuire a sviluppare il dibattito in corso su una problematica così importante.

La “Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili”

Nel maggio 2007, a Lipsia, nel corso di una riunione informale dei ministri responsabili dello sviluppo urbano e della coesione territoriale, gli Stati membri dell'UE hanno adottato due documenti: l'“Agenda territoriale dell'UE” e la “Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili”.

Il primo documento è inteso a promuovere una intensificazione della cooperazione territoriale attorno ai temi della crescita economica sostenibile, delle politiche del mercato del lavoro, dello **sviluppo urbano** e territoriale sostenibile, associando i diversi attori regionali e locali.

Il secondo documento sottolinea che una **pianificazione urbana integrata** è la condizione indispensabile per lo sviluppo sostenibile delle città europee e propone le strategie volte a valorizzare il tessuto urbano e a migliorare il mercato dell'occupazione, i trasporti urbani e l'integrazione degli immigrati.

4.2. Le politiche nazionali per le aree urbane

Il Quadro strategico nazionale 2007-2013

Il **Quadro Strategico Nazionale (QSN)** dell'Italia per il periodo 2007-2013 – che definisce, in coerenza con gli Orientamenti strategici comunitari, la cornice per l'attuazione della politica di coesione in Italia – è stato approvato dalla Commissione europea con decisione del 13 luglio 2007¹⁵.

Il QSN indica **quattro macro-obiettivi** (sviluppare i circuiti della conoscenza; accrescere la qualità della vita, la sicurezza e l'inclusione sociale; potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza; internazionalizzare e modernizzare l'economia) articolati in **dieci priorità**

¹⁵ Ogni Stato membro elabora il proprio Quadro di Riferimento Strategico Nazionale (QRSN), coerente con gli Orientamenti Strategici Comunitari per il periodo 2007-2013, nel corso di un dialogo continuo con la Commissione europea. Tale documento definisce la strategia scelta dallo Stato interessato e propone un elenco di programmi operativi (PO) che esso intende realizzare.

tra cui la **competitività e attrattiva delle città e delle aree urbane (priorità n. 8)**.

Peraltro, la dimensione urbana è specificamente richiamata anche nell'ambito di altre priorità, tra cui la n. 6 "**Reti e collegamenti per la mobilità**", la n. 3 "**Energia e ambiente: uso sostenibile e efficiente delle risorse per lo sviluppo**" e la n. 2 "**Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività**".

Per la **priorità n. 8** sono state programmate **risorse pari a 3.733 milioni di euro**, di cui circa 3 miliardi di euro nelle regioni dell'obiettivo Convergenza¹⁶ e poco meno di 700 milioni di euro nelle regioni competitività regionale e occupazione.

In base al QSN tale priorità strategica si articola in un **obiettivo generale** (Promuovere la competitività, l'innovazione e l'attrattività delle città e delle reti urbane attraverso la diffusione di servizi avanzati di qualità, il miglioramento della qualità della vita, e il collegamento con le reti materiali e immateriali) e tre obiettivi specifici:

- 1) sostenere la crescita e la diffusione delle funzioni urbane superiori per aumentare la **competitività** e per migliorare la fornitura di **servizi di qualità** nelle città e nei bacini territoriali sovracomunali e regionali di riferimento.

Questo obiettivo mira, da un lato, a favorire lo sviluppo e l'attrazione di investimenti per le funzioni ed i servizi urbani (ricerca e sviluppo, produzione tecnologica, servizi alle imprese, servizi culturali, turismo e filiere della "creatività"), dall'altro, a promuovere la valorizzazione delle eccellenze, nei sistemi della ricerca e della formazione, nei beni culturali e ambientali, nell'offerta commerciale e di intrattenimento.

- 2) Elevare la qualità della vita, attraverso il miglioramento delle **condizioni ambientali** e la lotta ai disagi derivanti dalla **congestione** e dalle situazioni di **marginalità urbana**, al contempo valorizzando il patrimonio di identità e rafforzando la relazione della cittadinanza con i luoghi. L'obiettivo mira, in particolare, a:

- promuovere lo sviluppo ecosostenibile, anche in relazione alle politiche ambientali e dei trasporti pubblici e nell'ottica di un sistema produttivo efficiente ed ecologicamente compatibile (mobilità innovativa e integrata delle persone e delle merci, qualità dell'aria, qualità architettonica e edilizia sostenibile, efficienza energetica e dei sistemi di smaltimento dei rifiuti, recupero e riqualificazione dei siti contaminati);

¹⁶ Sicilia, Calabria, Puglia e Campania, cui si aggiunge la Basilicata ammessa a beneficiare di questo obiettivo a titolo transitorio (*phasing out*).

- favorire la conciliabilità tra i tempi di vita e di lavoro, incoraggiare il perseguimento dei diritti di cittadinanza e della valorizzazione sociale ai fini della costruzione dell'*urban welfare* (servizi efficienti e tempestivi per la sicurezza, per l'organizzazione dei tempi delle città e per le nuove marginalità, servizi socio-sanitari, culturali e ricreativi);
 - favorire e incentivare il recupero, l'integrazione socio economica e la valorizzazione storico-identitaria delle aree marginali e delle aree degradate.
- 3) Favorire il **collegamento delle città e dei sistemi territoriali** con le reti materiali e immateriali dell'accessibilità e della conoscenza.

L'obiettivo sostiene l'apertura europea e l'internazionalizzazione delle città, attraverso collegamenti aerei, marittimi, ferroviari e promuovendo la logistica per favorire una più razionale distribuzione delle merci, ottimizzare i servizi di mobilità al fine di migliorare la qualità urbana e territoriale. Esso interviene anche attraverso le reti immateriali per la fornitura di servizi integrati tra centri di eccellenza della ricerca, dell'innovazione, della conoscenza e del partenariato internazionale.

Il QSN ha demandato alla programmazione operativa regionale il compito di attuare questi obiettivi, anche stabilendo eventuali soglie dimensionali o altri criteri di ammissibilità. La tipologia di territori interessata può riguardare:

- **città metropolitane e altre città** identificate dagli strumenti di pianificazione territoriale e strategici regionali, in quanto dotate di strutture economico-produttive trainanti, caratterizzate da concentrazione di funzioni diversificate, fornitrici di servizi e infrastrutture per i territori circostanti, e di rilievo significativo per la realtà regionale, nazionale e transnazionale;
- sistemi territoriali rilevanti sotto il profilo economico-funzionale, composti da agglomerazioni intercomunali caratterizzate da sistemi produttivi inter-connessi o da aree-bacino per servizi a scala territoriale (ad es. ricerca, servizi sociali, turismo e cultura, tempo libero) e composte da centri urbani diversi per numero, estensione e dimensione.

L'attuazione del QSN

Alcuni dati significativi sullo stato di attuazione della priorità n. 8 e sugli altri interventi per le aree urbane sono contenuti nel *Rapporto annuale*

2009 sugli interventi nelle aree sottoutilizzate, predisposto dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica.

Il rapporto segnala anzitutto che per la priorità n. 8 al 30 settembre 2009 si registrava un livello di attivazione delle risorse programmate pari al 49,6%, (nettamente superiore alle media complessiva pari al 38%).

In base a quanto indicato nel rapporto, alla realizzazione di questa priorità concorrono tutti i Programmi FESR delle regioni dell'obiettivo Convergenza e otto Programmi FESR dell'area Competitività.

Le scelte programmatiche con cui tutte le Regioni hanno attuato la priorità riguardano, in via prioritaria, la **riconversione integrata delle aree urbane**. La maggior parte delle risorse è destinata alla riqualificazione dell'ambiente attraverso piani integrati ed ecosostenibili che sono partiti in tre Regioni dell'obiettivo Convergenza (Basilicata, Campania e Puglia) e in cinque Regioni dell'obiettivo Competitività (Liguria, Molise, Sardegna, Toscana, Umbria).

Tutte le Regioni dell'obiettivo Convergenza (tranne la Puglia) prevedono anche interventi esplicitamente dedicati allo sviluppo dei **servizi di urban welfare** (i.e. servizi socio-sanitari, culturali, ricreativi). Fra le Regioni dell'obiettivo Competitività, solo la Sardegna ha interventi programmati anche in questo ambito.

Un ulteriore ambito di intervento della priorità n. 8 riguarda le **azioni di mobilità locale**, inserite in **piani urbani di mobilità** (settoriali o intersettoriali) concepiti per dare sinergia all'impianto strategico di riqualificazione urbana generale. Gli interventi in questo ambito sono stati programmati per lo più dalle Regioni dell'area Convergenza, mentre le Regioni dell'area Competitività, salvo qualche limitata eccezione hanno promosso tali interventi nell'ambito della Priorità 6.

Per quanto riguarda l'utilizzo delle risorse, nelle Regioni dell'**Obiettivo Convergenza** sono stati avviati interventi per un totale di circa **1,5 miliardi di euro, pari al 48 per cento** del totale delle risorse della Priorità n. 8: poco più del 92 per cento di queste risorse afferiscono ai piani di riqualificazione urbana integrata, il 7 per cento ad azioni per lo sviluppo della competitività e una quota residuale riguarda azioni per la mobilità integrata urbana.

Per le Regioni dell'**Obiettivo Competitività** sono stati avviati interventi per un totale di circa **376 milioni, pari al 55 per cento** del totale delle risorse della Priorità in quest'area, pressoché tutte destinate a piani di riqualificazione integrata dell'ambiente costruito e naturale, con una quota (circa 17 milioni di euro).

Urbanistica e politiche abitative

Nella cornice del Quadro strategico nazionale, l'attività parlamentare si sviluppa, in questa fase, lungo due direttrici principali:

- * da un parte, sono state adottate misure rivolte all'incremento dell'offerta di alloggi di edilizia residenziale destinati alle categorie sociali svantaggiate, attraverso il Piano nazionale di edilizia abitativa (cd. Piano casa);
- * dall'altra, sul fronte dell'emergenza abitativa, si è provveduto alla sospensione fino al 31 dicembre 2010 delle procedure esecutive di sfratto.

Contestualmente, la Commissione ambiente ha avviato l'esame di una serie di proposte di legge volte alla revisione della disciplina urbanistica nonché al miglioramento della qualità delle costruzioni. Tali proposte hanno l'obiettivo di definire un quadro di riferimento generale, soprattutto con riguardo:

- * al momento conoscitivo e valutativo della pianificazione;
- * alla riduzione del consumo della risorsa territorio;
- * alla tutela delle aree non urbanizzate e alla riqualificazione di quelle edificate;
- * alla promozione di interventi di sostenibilità ambientale nella realizzazione degli edifici.

Le proposte mirano inoltre a introdurre nell'ordinamento procedure e modalità di intervento condivise fra Stato, regioni ed enti locali. In tal senso, soprattutto quando attribuiscono funzioni amministrative allo Stato, per consentirne l'esercizio unitario.

La Commissione ambiente ha quindi svolto un'indagine conoscitiva sul mercato immobiliare, indicando alcune proposte normative per risolvere la crisi del settore e rispondere alla domanda abitativa e di riqualificazione urbana, tra le quali si ricordano le misure fiscali in materia di affitti, quali la tassazione sostitutiva (cosiddetta «cedolare secca»), con aliquota del 20 per cento; l'estensione dei contratti a canone concordato a tutti i Comuni, e non solo quelli ad alta tensione abitativa; la possibilità per i Comuni di acquisire una parte del patrimonio immobiliare invenduto, generatosi per effetto della crisi economica internazionale in atto, da reimmettere sul mercato delle locazioni, principalmente sotto forma di assegnazione di alloggi di edilizia sociale; la parificazione tra soggetti pubblici (aziende che gestiscono il patrimonio di ERP) e soggetti privati (persone fisiche e giuridiche) in ordine alla possibilità di beneficiare delle agevolazioni fiscali previste per gli interventi di ristrutturazione edilizia (cosiddetto «36 per

cento») e di efficientamento energetico degli edifici (cosiddetto «55 per cento», che andrebbe reso permanente); la costituzione di un fondo di rotazione per l'attivazione degli interventi di ristrutturazione o riqualificazione energetica del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, per consentire alle aziende responsabili della gestione di tale patrimonio di porre in essere efficaci processi di autofinanziamento degli interventi necessari; la cancellazione dell'IVA sugli interventi di edilizia residenziale pubblica.

Il piano di edilizia residenziale pubblica

Il piano casa (art. 11 del decreto legge 112 del 2008) prevede l'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l'offerta di alloggi di edilizia residenziale, da realizzare con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati, destinati alle categorie sociali svantaggiate nell'accesso al libero mercato degli alloggi in locazione.

Gli interventi sono attuati anche attraverso il *project financing*, mediante:

- a) il trasferimento di diritti edificatori in favore dei promotori degli interventi di incremento del patrimonio abitativo;
- b) incrementi premiali di diritti edificatori finalizzati alla dotazione di servizi, spazi pubblici e miglioramento della qualità urbana;
- c) provvedimenti mirati alla riduzione del prelievo fiscale di pertinenza comunale o degli oneri di costruzione;
- d) la costituzione di fondi immobiliari;
- e) la cessione dei diritti edificatori come corrispettivo per la realizzazione anche di unità abitative di proprietà pubblica da destinare alla locazione a canone agevolato.

Il governo ha inoltre predisposto un intervento volto a favorire lavori di modifica del patrimonio edilizio esistente, nonché a prevedere la semplificazione dei titoli abilitativi all'attività edilizia (piano casa 2).

Con l'Intesa in sede di Conferenza Stato-regioni del 31 marzo 2009, infatti, le regioni si sono impegnate a regolamentare interventi che migliorino la qualità architettonica e/o energetica degli edifici entro il limite del 20% della volumetria esistente. Le leggi regionali inoltre disciplinano la demolizione e ricostruzione con ampliamento entro il limite del 35% della volumetria (al momento 16 regioni hanno già completato il percorso di approvazione della legge, più la Provincia di Bolzano).

La Commissione ha infine approvato all'unanimità una risoluzione per una politica organica della casa con cui ha impegnato il governo, tra l'altro, a:

- realizzare politiche abitative a favore delle fasce più deboli;
- incrementare, di conseguenza, il «Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione» e il «Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa», come strumenti di base per il riequilibrio delle distorsioni esistenti nel settore abitativo;
- incentivare, in tale ambito, le iniziative di recupero e ristrutturazione urbanistica ed edilizia, anche con benefici economici in grado di abbattere i costi legati alla bonifica delle aree dismesse da trasformare e ristrutturare, con l'obiettivo, tra l'altro, di alleggerire la mobilità nei centri urbani, evitando di ampliare ulteriormente l'estensione delle periferie;
- promuovere la qualità architettonica e i livelli di innovazione tecnologica del prodotto edilizio rivolto alle famiglie, con incentivi per le iniziative volte a favorire il risparmio energetico e la sostenibilità ambientale.

Mobilità urbana

I problemi connessi alla mobilità urbana, con le loro molteplici ripercussioni, non soltanto sotto il profilo ambientale, della congestione e della sicurezza stradale, ma anche sul piano socio-sanitario ed economico, assumono sempre maggiore rilievo, se si considera che più del 60% della popolazione vive in ambiente urbano dove viene realizzato circa l'85% del prodotto interno lordo dell'UE.

Il tema della mobilità urbana necessita di interventi urgenti, soprattutto in vista della crescente urbanizzazione (si calcola che la popolazione residente nelle aree urbane passerà dal 72% nel 2007 all'84% nel 2050) e del conseguente impatto sul sistema dei trasporti che si tradurrà essenzialmente in un aumento della congestione e dell'inquinamento.

La questione è molto complessa in quanto se da un lato esiste un minimo denominatore comune a tutte le aree urbane, quali elevati livelli di traffico e congestione, emissioni nocive, sviluppo squilibrato con effetti sull'esclusione sociale e la crescita economica, dall'altro lato le città si trovano ad affrontare problemi diversi in funzione della posizione geografica, delle dimensioni, dell'assetto urbanistico, della rete infrastrutturale o della ricchezza relativa.

In entrambi i casi, tuttavia, i problemi vengono affrontati con politiche di mobilità urbana sviluppate a livello locale, regionale e nazionale, in

base ad approcci diversificati, spesso in maniera non sistematica ed integrata, ma in base ad una logica emergenziale.

Le politiche promosse a livello locale hanno tuttavia un impatto transfrontaliero su tutto il sistema di trasporti europeo, considerato che poiché la maggior parte degli itinerari inizia e finisce nelle aree urbane, il trasporto urbano rappresenta un elemento critico per la catena di trasporto in generale, sia dei passeggeri sia delle merci.

La necessità di superare i rischi provocati dalla frammentazione degli approcci locali viene sostenuta da tempo dalla Commissione europea.

In tale contesto il Parlamento ha approvato un documento di indirizzo al Governo, recante proposte volte a valorizzare il Piano della Commissione europea, contenuto nella Comunicazione COM(2009)490, per un trasporto urbano sostenibile, efficiente dal punto di vista energetico ed ecocompatibile, come occasione per affrontare la tematica secondo un approccio integrato e coerente, che definisca con chiarezza le priorità e sappia conciliare le iniziative da assumere in materia di politica dei trasporti con le altre politiche dell'Unione.

5. Recenti evoluzioni delle politiche nello Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia

5.1. Le politiche dell'Unione europea nello Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia

Il metodo della programmazione

Da tempo l'Unione europea ha adottato il **metodo della programmazione** nella definizione delle strategie e delle priorità in materia di libertà, sicurezza e giustizia.

Il primo programma, relativo al periodo 2000-2004, fu adottato dal Consiglio europeo di Tampere nell'ottobre 1999. Ad esso ha fatto seguito il programma dell'Aja 2005-2009 approvato dal Consiglio europeo nel novembre 2004.

Più recentemente, nella riunione del 10-11 dicembre 2009 a Stoccolma, il Consiglio europeo ha definito il nuovo programma pluriennale (cd. **Programma di Stoccolma**) che definisce le priorità politiche e gli obiettivi relativi allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia per il periodo 2010-2014.

La realizzazione dell'Unione europea in quanto spazio di libertà, sicurezza e giustizia è obiettivo progressivamente delineato nei Trattati a partire dall'inizio degli anni '90. E' infatti con il Trattato di Maastricht che è stato attribuito un rilievo particolare alla cooperazione nel settore della

giustizia e degli affari interni, il **cosiddetto terzo pilastro** dell'Unione, sino ad allora quasi esclusivamente riservato alla competenza dei singoli Stati membri. La materia è stata poi significativamente modificata dal Trattato di Amsterdam, entrato in vigore il 1° maggio 1999, che ha inserito tra gli obiettivi dell'Unione lo sviluppo e il mantenimento di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Il Trattato di Amsterdam ha provveduto inoltre alla parziale comunitarizzazione della materia, attraverso l'inserimento nel Trattato che istituisce la Comunità europea di un Titolo IV dedicato alla libera circolazione, asilo e immigrazione. Il Trattato di Nizza ha sancito la decisione degli Stati membri di applicare (con una serie di eccezioni) la procedura di codecisione alle deliberazioni relative alla politica dei visti, d'asilo e immigrazione. L'entrata in vigore del **Trattato di Lisbona** il 1° dicembre 2009 costituisce l'esito di un percorso ventennale: il nuovo assetto istituzionale si basa sul **superamento della struttura a pilastri**, che risulterebbero incongrui rispetto al rinascimento della personalità giuridica dell'UE.

Ne consegue che la cooperazione in materia di giustizia e affari interni è entrata stabilmente nel sistema dell'Unione.

Le valutazioni delle istituzioni europee circa i risultati conseguiti nell'attuazione dei programmi di Tampere e dell'Aja sottolineano che, nonostante la non integrale realizzazione di tutti gli obiettivi programmati, l'Ue ha raggiunto un risultato esemplare a livello internazionale quanto all'effettività della tutela dei diritti fondamentali, intesa quale asse imprescindibile intorno al quale consolidare e innovare la disciplina europea.

Al contempo, la connotazione ormai prevalentemente transfrontaliera delle più gravi forme di criminalità (costituzione di reti e alleanze internazionali tra organizzazioni criminali, tratta di esseri umani; sfruttamento sessuale di minori; attività di riciclaggio), superando le capacità di intervento dei singoli Stati membri, richiede un impegno rafforzato per definire un quadro normativo tendenzialmente uniforme all'interno dell'Unione e per coordinare l'attività delle strutture amministrative competenti.

Il Programma di Stoccolma

Il Programma di Stoccolma, dal titolo "Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini"¹⁷, si articola attorno alle seguenti **priorità politiche**:

¹⁷ Documento del Consiglio n. 5731/10.

promuovere la **cittadinanza** e i **diritti fondamentali**, attraverso il reale godimento delle libertà sancite dalla Carta dei diritti fondamentali e dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo; la tutela della sfera privata del cittadino oltre le frontiere nazionali, specie attraverso la protezione dei dati personali; il rispetto delle particolari esigenze delle persone vulnerabili;

definire concordemente le politiche per la gestione integrata delle frontiere e le politiche comuni in materia di visti;

sviluppare una **politica migratoria europea** articolata, fondata sulla solidarietà e la responsabilità e basata sul **Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo** con l'obiettivo principale di: istituire un sistema comune d'asilo nel 2012 che garantisca alle persone bisognose di protezione un accesso garantito a procedure di asilo giuridicamente sicure ed efficaci; controllare e **contrastare l'immigrazione clandestina**, anche in considerazione della crescente pressione esercitata sugli Stati membri alle frontiere esterne, tra cui quelle meridionali;

sviluppare una **strategia di sicurezza interna** che affronti la **criminalità organizzata, il terrorismo** e altre minacce rafforzando la cooperazione;

agevolare l'accesso alla giustizia, eliminando gli ostacoli al **riconoscimento delle decisioni giuridiche** in altri Stati membri e migliorando la formazione dei professionisti del settore;

integrare maggiormente la **dimensione esterna** della politica dell'UE nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia **nell'ambito delle politiche generali dell'Unione europea**.

Tale ultima priorità costituisce la più evidente dimostrazione del carattere plurisettoriale dell'approccio adottato dalle istituzioni dell'UE in materia e della consapevolezza della necessità di garantire la coerenza complessiva delle iniziative adottate dall'UE nei diversi settori di intervento.

L'adozione del programma di Stoccolma è avvenuta in esito ad un **lungo processo di elaborazione** avviato già a partire dal 2007 e condotto dalle istituzioni UE in uno spirito di collaborazione con i Parlamenti nazionali che ha in parte anticipato il nuovo ruolo che i Parlamenti nazionali sono chiamati a svolgere in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. In particolare **l'iter di adozione del programma** a livello UE ha implicato:

la valutazione interistituzionale a livello UE del grado di attuazione del precedente programma dell'Aja;

lo svolgimento, tra il 25 settembre e il 20 novembre 2008, di una **consultazione pubblica** sulla base di un questionario elaborato dalla direzione generale giustizia e affari interni della Commissione europea;

la presentazione, sulla base dei contributi sopraelencati, da parte della Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio della comunicazione “Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini” (COM(2009)262)”, il 10 giugno 2009, costituente il testo base per l’elaborazione del programma;

l’esame della comunicazione della Commissione da parte del Parlamento europeo, conclusosi con l’approvazione di una risoluzione nella seduta del 25 novembre 2009;

la formulazione finale del Programma da parte del Consiglio giustizia e affari interni del 30 novembre – 1° dicembre 2009 e la sua definitiva adozione da parte del Consiglio europeo del 10-11 dicembre 2009.

Rispetto ai precedenti programmi di Tampere e dell’Aja, il Programma di Stoccolma presenta una struttura più articolata e una definizione più puntuale e dettagliata degli obiettivi. Sulla complessità del documento finale, che prevede circa 200 mandati alla Commissione europea e agli Stati membri ha influito il parallelo processo di ratifica del Trattato di Lisbona che ha espressamente previsto, attraverso l’inserimento del nuovo articolo 68 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, che il Consiglio europeo delinea gli orientamenti strategici della programmazione legislativa ed operativa nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Le procedure decisionali e il ruolo dei Parlamenti nazionali

Come già precedentemente accennato, con il **Trattato di Lisbona** è stata innanzitutto superata la struttura a pilastri delineata dai precedenti trattati: le materie già disciplinate dal Titolo IV TCE (visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la circolazione civile) e dal Titolo VI TUE (cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale) sono state riunite, nell’ambito del **Trattato sul funzionamento dell’Unione europea**, in un unico **Titolo V** denominato **Spazio di libertà, sicurezza e giustizia** comprendente cinque **Capi**: 1) Disposizioni generali; 2) Politiche relative ai controlli alle frontiere, all’asilo e all’immigrazione; 3) Cooperazione giudiziaria in materia civile; 4) Cooperazione giudiziaria in materia penale; 5) Cooperazione di polizia.

E’ stata inoltre generalizzata a tutte le materie del nuovo titolo, tranne alcune specifiche eccezioni¹⁸, la **procedura legislativa ordinaria**, basata

¹⁸ Si applica una procedura legislativa speciale (consultazione del Parlamento europeo /unanimità in seno al Consiglio), nel caso di:

- disposizioni relative a passaporti, carte di identità, titoli di soggiorno o altro documento assimilato (art. 77, par. 3, TFUE)

sulla **codecisione** da parte del Consiglio e del **Parlamento europeo** e la maggioranza qualificata in seno al Consiglio. Il Trattato di Lisbona ha inoltre facilitato la **realizzazione di cooperazioni rafforzate** in quei settori in cui le decisioni continuano ad essere prese all'unanimità e in quelle in cui esiste una clausola di appello al Consiglio europeo (meccanismo freno/acceleratore; cfr. ad es. artt. 82 e 83 TFUE).

Il superamento della struttura a pilastri ha inoltre determinato l'estensione **a tutte le materie dello spazio di libertà, giustizia e sicurezza della competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea**.

Una ulteriore novità del Trattato di Lisbona è costituita dal rafforzamento del **coinvolgimento dei Parlamenti nazionali**. Si prevede, in particolare, che i Parlamenti nazionali:

siano informati dalle autorità degli Stati membri, del tenore e dei risultati delle politiche dell'Unione europea in materia di spazio di libertà, sicurezza e giustizia e partecipino ai **meccanismi di valutazione** sull'attuazione delle politiche dell'UE nel settore, essendo associati inoltre al **controllo politico** di **Eurojust** e alla **valutazione** della attività di **Eurojust** (art. 12 TUE);

svolgano un **ruolo di vigilanza** sotto il profilo di **sussidiarietà** nelle materie relative alla **cooperazione giudiziaria penale e di polizia** (art. 69 TFUE).

siano tenuti informati dei risultati delle **valutazione condotta dagli Stati membri** in collaborazione con la Commissione, circa l'**attuazione delle politiche UE a livello nazionale** (art. 70 TFUE);

-
- misure temporanee a beneficio di Stati membri in situazione di emergenza per afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi (art. 78, par. 3, TFUE)
 - misure relative al diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali (art. 81, par. 3, TFUE)
 - adozione di una decisione per individuare sfere di criminalità particolarmente grave e con dimensione transfrontaliera oltre a quelle già enumerate dell'articolo 83 stesso (art. 83 TFUE)
 - istituzione a partire da Eurojust di una Procura Europea (art. 86, par. 1, TFUE)
 - misure per la cooperazione operativa di polizia (art. 87, par. 3 e 89, TFUE).

Una procedura legislativa speciale (consultazione/voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio) è prevista per la **cooperazione amministrativa**: l'articolo **74 TFUE** prevede che il Consiglio adotti misure al fine di assicurare la cooperazione amministrativa tra i servizi competenti degli Stati membri nei settori del titolo V TFUE e fra tali servizi e la Commissione. Esso delibera su proposta della Commissione (ovvero, nel caso della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, su iniziativa di un quarto degli Stati membri), previa consultazione del Parlamento europeo.

siano tenuti informati dei lavori del **comitato permanente** incaricato di favorire la coordinazione tra le autorità degli Stati membri in materia di sicurezza interna (art. 71 TFUE);

abbiano un **diritto di opposizione** in materia di aspetti del diritto di famiglia che abbiano incidenza transfrontaliera (art. 81 TFUE).

Di rilevanza fondamentale è inoltre il **carattere giuridicamente vincolante** assunto dalla **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea** e la previsione, all'articolo 6 del Trattato sull'Unione europea, **dell'adesione dell'UE alla Convenzione europea dei diritti umani**, che sottoporrà sotto questo profilo il sistema giuridico dell'Unione al controllo esterno della Corte europea di Strasburgo. I rapporti che si instaureranno tra la Corte di Strasburgo e la Corte di giustizia dell'Unione europea sono attualmente tra i maggiori temi di dibattito nelle istituzioni UE.

Si ricorda in fine che all'articolo 222 TFUE il Trattato di Lisbona ha inserito la cd. **clausola di solidarietà**, in base alla quale l'Unione e gli Stati membri agiscono congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo.

Il processo di attuazione del Programma di Stoccolma

Il programma di Stoccolma evidenzia chiaramente l'intenzione condivisa di procedere in maniera più vincolante, soprattutto in quei settori in cui la realizzazione degli obiettivi fissati nei programmi precedenti è risultata più lenta e difficoltosa: significativamente i circa 60 interventi legislativi previsti nel **piano di attuazione del programma di Stoccolma** (COM(2010)171) presentato il 20 aprile 2010 dalla Commissione europea si concentrano per lo più nei settori **della cooperazione giudiziaria civile e penale**, nella **cooperazione di polizia** e nel sostegno all'**immigrazione legale**, ambiti nei quali le valutazioni del livello di realizzazione dei programmi di Tampere e dell'Aja avevano rilevato i più forti ritardi.

Più in generale, il programma sottolinea che:

nuove iniziative legislative della Commissione (o degli Stati membri, ove il trattato lo preveda) dovrebbero essere presentate soltanto **previa verifica del rispetto dei principi di proporzionalità e sussidiarietà**, al termine di un'accurata preparazione che comprenda, fra l'altro, la realizzazione preliminare di **valutazioni d'impatto**, individuando i fabbisogni e le **conseguenze finanziarie** e ricorrendo alla consulenza degli Stati membri;

è essenziale assicurare che le iniziative legislative siano pienamente compatibili con i principi del mercato interno;

l'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione¹⁹ dovrebbe essere pienamente applicato. Tutte le istituzioni dell'Unione dovrebbero adoperarsi, in tutte le fasi della procedura interistituzionale, per **legiferare usando un linguaggio chiaro e comprensibile**.

Maggior attenzione viene inoltre posta agli strumenti necessari per il conseguimento degli obiettivi individuati. In particolare il programma prevede una maggiore attenzione all'**attuazione a livello nazionale** delle politiche europee; il miglioramento della **coerenza** tra le varie politiche nei settori della giustizia e degli affari interni; una maggiore integrazione con le altre politiche dell'Unione; il potenziamento del ricorso alla **valutazione degli strumenti** utilizzati e delle **agenzie** istituite; lo stanziamento di **risorse finanziarie adeguate**.

Cenni sui contenuti del Programma di Stoccolma e sulle iniziative legislative previste

Diritti fondamentali e cittadinanza

Il programma di Stoccolma prevede la rapida presentazione da parte della Commissione europea di una proposta relativa all'adesione dell'UE alla **Convenzione europea dei diritti dell'Uomo (CEDU)** in modo tale da completare il sistema di tutela dei diritti fondamentali già previsto nell'ordinamento giuridico UE.

La CEDU individua nella **Corte europea dei diritti dell'uomo**, con sede a Strasburgo, lo strumento di tutela dei diritti civili e politici. Come già ricordato, l'adesione dell'UE rafforzerebbe la tutela dei diritti umani in quanto sottoporrebbe il sistema giuridico dell'Unione ad un controllo esterno.

Il programma prevede inoltre iniziative a **tutela dei più vulnerabili** rivolte in particolare alla **protezione dei minori**, al sostegno, alla piena integrazione sociale dei gruppi vulnerabili (in particolare, dei rom), alla protezione e al riconoscimento sociale delle vittime di violenza, e un impegno rinnovato nella lotta contro la **xenofobia e il razzismo**.

Particolare importanza è attribuita al tema della **protezione dei dati** tramite l'elaborazione di ulteriori iniziative, legislative e non, volte a preservare, alla luce della rapida evoluzione tecnologica, l'elevato livello di protezione già previsto dall'attuale quadro giuridico. A tal fine si prospetta

¹⁹ GUUE, serie C 321 del 31.12.2003, pag. 1.

la creazione di una **certificazione europea per le tecnologie, i prodotti e i servizi** “rispettosi della vita privata”.

Per quanto riguarda l'**esercizio effettivo dei diritti di cittadinanza UE**, il programma prevede che si prosegua nella piena attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla **libera circolazione dei cittadini**, vigilando sul suo recepimento e sulla sua corretta applicazione. Si auspica inoltre l'istituzione di un sistema che permetta ai cittadini di disporre facilmente degli **atti di stato civile** e, nel lungo periodo, il **riconoscimento reciproco** degli effetti connessi agli **atti di stato civile**.

Il programma prevede inoltre il rafforzamento del **coordinamento** in materia di **protezione consolare** dei cittadini UE, attraverso il potenziamento della cooperazione tra le reti consolari.

Cooperazione giudiziaria

Tramite Eurojust e le reti giudiziarie europee, il programma prevede una maggiore assistenza all'applicazione degli strumenti e misure volte a sostenere la **formazione** delle professioni legali e gli scambi tra i professionisti, soprattutto grazie al **Forum della giustizia**.

Al fine di rendere più **agevole l'accesso alla giustizia**, il programma prevede inoltre di: potenziare i **dispositivi di patrocinio a spese** dello Stato in vigore; migliorare i **modi alternativi di risoluzione delle controversie**, soprattutto per quanto riguarda il diritto dei consumatori; avvalersi pienamente dei mezzi elettronici (*e-Justice*) con particolare riferimento all'utilizzazione della videoconferenza; permettere ai cittadini una più agevole fruizione di servizi di **traduzione e interpretazione giudiziaria**; abolire gli adempimenti relativi alla **legalizzazione degli atti e dei documenti** e riflettere sull'eventuale creazione di **atti pubblici europei**; potenziare il sostegno alle **vittime di reato**.

Sulla scia delle indicazioni fornite nella risoluzione del Parlamento europeo, il Consiglio europeo ritiene che occorra compiere sforzi per rafforzare la fiducia reciproca e rendere più efficace il principio del riconoscimento reciproco nel campo della **detenzione**, promuovendo lo scambio di migliori prassi e sostenendo l'attuazione delle **regole penitenziarie europee**, approvate dal Consiglio d'Europa. Il programma suggerisce inoltre di esaminare questioni quali **misure alternative alla reclusione, progetti pilota in materia di detenzione e migliori prassi per quanto riguarda la gestione delle carceri**.

Cooperazione giudiziaria in materia civile e commerciale

Per quanto riguarda la **cooperazione giudiziaria civile**, obiettivo principale del programma è **l'abolizione generale dell'exequatur** in materia civile e commerciale e l'estensione del **riconoscimento reciproco delle decisioni** alle materie non ancora ricomprese (ad es. successioni e testamenti, regimi patrimoniali tra coniugi e conseguenze patrimoniali delle separazioni).

Particolare importanza viene attribuita al **sostegno dell'attività economica attraverso gli strumenti giuridici**. A tale proposito la Commissione ritiene auspicabile: elaborare misure provvisorie e cautelari (ad es. in materia di **sequestro conservativo dei depositi bancari**) per abbreviare l'iter processuale e rendere più efficace l'esecuzione delle decisioni giudiziarie; definire un **quadro comune di riferimento** in materia diritto contrattuale.

Cooperazione giudiziaria in materia penale

Riguardo alla cooperazione giudiziaria in **materia penale**, posto che terrorismo, criminalità organizzata e reati finanziari implicano necessariamente interventi a livello europeo, si ritiene essenziale:

estendere il riconoscimento reciproco alle decisioni relative a: misure di protezione delle **vittime e dei testimoni**; decadenza dall'esercizio di diritti (ad es. interdizione dall'esercizio di professioni, ritiro della patente di guida, sospensione dalla carica di amministratore di una società o interdizione alla partecipazione ad appalti pubblici);

proseguire il **ravvicinamento delle norme di diritto sostanziale** riguardanti determinati **reati gravi**, tipicamente transfrontalieri, prevedendo definizioni e sanzioni comuni; elaborare un sistema completo di **assunzione delle prove nelle cause transfrontaliere** (che comprenda anche un quadro giuridico europeo della prova elettronica, un sistema europeo di accompagnamento coattivo, principi minimi sulla reciproca ammissibilità delle prove scientifiche tra gli Stati) e un quadro giuridico in materia di garanzie procedurali minime; rafforzare il potere d'indagine di Eurojust; completare il sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari (ECRIS); promuovere esperienze pilota su forme alternative alla reclusione.

Strategia di sicurezza interna e cooperazione di polizia

Il Consiglio europeo sottolinea l'importanza di intensificare le azioni a livello europeo, unitamente a un migliore coordinamento con le azioni

condotte a livello regionale e nazionale, al fine di garantire la protezione da minacce transnazionali, con particolare riferimento alle sfide persistenti alla sicurezza interna dell'UE costituite dal terrorismo, dalla criminalità organizzata, dal traffico di stupefacenti, dalla corruzione, dalla tratta degli esseri umani, dal traffico di clandestini e dal traffico di armi.

In questo quadro il programma di Stoccolma impegna il Consiglio e la Commissione europea a definire una **strategia di sicurezza interna dell'UE globale** ispirata, in particolare, ai principi seguenti:

- **ripartizione chiara dei compiti tra l'UE e gli Stati membri** che rispecchi una visione condivisa delle problematiche attuali;
- rispetto di diritti fondamentali, protezione internazionale e Stato di diritto;
- **solidarietà tra Stati membri**;
- adozione di un **approccio proattivo e basato sull'intelligence**;
- necessità di un **approccio orizzontale e trasversale** che consenta di affrontare crisi complesse o catastrofi naturali o di origine umana;
- stretta **cooperazione tra le agenzie dell'UE**, anche sotto il profilo di un ulteriore miglioramento dello scambio di informazioni;
- accento posto su **attuazione e semplificazione** nonché miglioramento delle misure preventive;
- ricorso alle iniziative e alla cooperazione regionali.

Tra le principali indicazioni per il nuovo programma 2010-2014, si segnalano: l'elaborazione di un **modello europeo di informazione per potenziare la capacità di analisi strategica e di cooperazione operativa**, che preveda criteri di raccolta, trattamento e scambio delle informazioni riunite per motivi di sicurezza rispettosi dei principi della protezione dei dati, anche relativamente ai paesi terzi.

Per quanto riguarda la **lotta alla criminalità organizzata** si ritiene che l'attività di contrasto debba essere orientata in via prioritaria, a **cinque tipologie di reato: tratta degli esseri umani; sfruttamento sessuale dei minori e pedopornografia** (anche attraverso una rafforzata cooperazione con il settore privato, per individuare i siti Internet di contenuto pedofilo e bloccarne l'accesso); **criminalità informatica** (anche attraverso chiare regole di competenza giurisdizionale applicabili al cyberspazio); **criminalità economica e corruzione** (al fine in particolare di individuare tempestivamente i comportamenti di abuso di mercato e le malversazioni finanziarie); **traffico di droga**.

Per quanto riguarda in particolare la lotta al terrorismo il programma individua quali settori prioritari di intervento: il contrasto della **radicalizzazione**; il monitoraggio dell'uso **di Internet a fini terroristici**; la **lotta al finanziamento del terrorismo**; la **gestione del rischio**

terroristico con particolare riguardo alla protezione delle infrastrutture critiche e ai rischi connessi ai materiali chimici, biologici, radiologici o nucleari.

Immigrazione

Dalla **Terza relazione annuale della Commissione su migrazione e integrazione** (COM(2007)512) risulta la presenza nell'Unione di circa 18,5 milioni di cittadini di paesi terzi, pari al 3,8% della popolazione complessiva. Il **documento di lavoro** (SEC(2009)766) che accompagna la comunicazione della Commissione sulla valutazione del programma dell'Aia informa che, in base alle indagini **Eurostat** (dati relativi al 2006), il numero degli immigrati irregolari nell'UE ammonterebbe a circa 8 milioni, di cui l'80% nell'area Schengen, e che nel 50% dei casi si tratterebbe di superamento dei limiti del soggiorno regolare. Sulla base dei dati raccolti da **Frontex** nella sua ultima relazione annuale, nel corso del **2008** sarebbero stati individuati circa **175.000 tentativi di ingresso illegale** nel territorio dell'Unione con un incremento pari al 20% rispetto alla situazione del 2007.

Tra le indicazioni del nuovo programma 2010-2014 particolare importanza è attribuita al rafforzamento del **dialogo** e del **partenariato** con i paesi terzi, nel quadro dell'**approccio globale all'immigrazione**, e alla definizione di un **quadro comune** volto all'istituzione di un regime flessibile di ammissione degli immigrati, che permetta di adeguarsi alla crescente mobilità e **rispondere al fabbisogno del mercato del lavoro nazionale** e, al contempo, rispetti pienamente le competenze degli Stati membri nel determinare le **quote di ammissione** per motivi lavorativi. Si propone inoltre di elaborare il **consolidamento** di tutta la normativa in materia di **immigrazione**, integrando eventuali modifiche in modo da assicurare agli immigrati legali uno *status* giuridico uniforme e paragonabile a quello dei cittadini UE e di aumentare, se del caso, il livello di armonizzazione in materia di **ricongiungimenti familiari**. Un impegno particolare è richiesto nel campo dell'**integrazione**, **partendo da un quadro comune di riferimento, nell'intento di individuare pratiche comuni e moduli europei a sostegno del processo** (tra cui elementi essenziali quali corsi introduttivi e corsi di lingua e la partecipazione attiva degli immigrati a tutti gli aspetti della vita comune).

Per quanto riguarda la gestione dell'**immigrazione irregolare** l'accento è posto sull'attuazione di una **politica di allontanamento e di rimpatrio** efficace, nel pieno rispetto del principio di *non-refoulement*, dei diritti fondamentali, basata sul monitoraggio della trasposizione della direttiva

rimpatri e su una maggiore cooperazione operativa tra Stati membri, con particolare attenzione alla situazione dei **minori non accompagnati**.

Asilo

Relativamente alle richieste di asilo, i **dati** più recenti sono stati pubblicati da **Eurostat** l'8 maggio scorso: in tutto il territorio dell'Unione europea nel corso dell'intero anno 2008 sarebbero state presentate circa 240.000 domande, di cui 198.690 esaminate. In 141.730 casi l'esame si sarebbe concluso con un rifiuto.

Tra le priorità individuate dal programma in materia, particolare rilevanza rivestono: la creazione entro il 2012 di una **procedura unica di asilo** e di uno *status* uniforme in materia di protezione internazionale; la riflessione sulle implicazioni giuridiche e pratiche del trattamento comune delle domande di asilo all'interno e all'esterno dell'UE; l'istituzione tra gli Stati membri di un **meccanismo di reinsediamento interno**, che funzioni **su base volontaria** e in modo coordinato e che preveda, eventualmente, il sostegno alla creazione di piattaforme permanenti di accoglienza e di transito in determinati Stati membri e accordi specifici per il partenariato con l'ACNUR.

Gestione delle frontiere

Per comprendere le dimensioni dell'impegno che implica un'efficace politica di controllo delle frontiere, è sufficiente richiamare i dati contenuti nella comunicazione: sarebbero ben 1636 i punti designati come valichi di ingresso e 900 milioni i passaggi registrati in Europa (per l'anno 2006). Nel nuovo programma 2010-2014, si raccomanda un **miglioramento della cooperazione operativa tra Stati membri** tramite **Frontex**, auspicando che l'agenzia goda di maggiori capacità operative (competenze di comando in materia di operazioni congiunte su base facoltativa; impiego di mezzi propri; facoltà di mobilitare più agevolmente gli effettivi necessari allo svolgimento delle operazioni), tramite futuri uffici regionali e/o specializzati.

Si ricorda che **Frontex (Agenzia per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'UE)** è stata istituita con regolamento(CE) n. 2007/2004 del 26 ottobre 2004 e ha sede a Varsavia. Nella comunicazione relativa alla valutazione di Frontex e al suo futuro sviluppo, presentata nel febbraio 2008 (COM(2008)67), la Commissione ha posto l'accento anche sulla necessità di rafforzare il coordinamento tra **Frontex e i paesi terzi** e di sfruttare pienamente il

potenziale del **Registro centralizzato delle attrezzature tecniche disponibili** (CRATE).

Il programma prevede inoltre l'impegno UE nei seguenti progetti: proseguimento dei lavori per sviluppare il **sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (Eurosur)**; piena operatività dei sistemi d'informazione (Sistema informativo Schengen SIS II, Sistema informativo visti - VIS) con l'istituzione di una **nuova agenzia** (una proposta di regolamento in materia è stata già peraltro presentata dalla Commissione il 24 giugno 2009 - COM(2009)293); sviluppo di un sistema di **registrazione ingressi/uscite**; valutazione della fattibilità di un **sistema elettronico di autorizzazione di viaggio**; istituzione di un **meccanismo comune europeo per il rilascio dei visti di breve durata**.

5.2. Le politiche nazionali relative allo Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia

Le politiche europee nello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, pur assumendo un'incidenza significativa, lasciano ampi ambiti di intervento agli Stati membri.

L'Italia è intervenuta in materia, talora utilizzando gli ambiti lasciati aperti dall'Unione europea, con riguardo sia ai profili di carattere istituzionale (cittadinanza, diritti fondamentali, immigrazione ed asilo), sia ai profili di attinenza alla giustizia ed all'ordinamento penitenziario.

Cittadinanza

La materia della **cittadinanza** è stata affrontata sia per specifici aspetti, sia dal punto di vista di una riforma della disciplina generale.

Sotto il primo profilo, è intervenuta **la legge n. 94 del 2009**, recante disposizioni in materia di sicurezza, con l'art. 1, commi 11 e 12, introducendo nuovi requisiti per l'ottenimento della cittadinanza italiana a seguito di **matrimonio** con cittadino italiano e sottoponendo le istanze o dichiarazioni concernenti l'acquisto o la perdita della cittadinanza ad un **contributo** di 200 euro. In particolare l'acquisto della cittadinanza può avvenire, alternativamente: quando, dopo il matrimonio, il coniuge straniero o apolide risiede legalmente per almeno due anni nel territorio della Repubblica o, in presenza di figli nati o adottati dai coniugi, per almeno un anno; dopo tre anni dalla data del matrimonio o, in presenza di figli nati o adottati dai coniugi, dopo un anno e mezzo, quando il coniuge straniero o apolide sia residente all'estero.

Sotto il secondo profilo, a partire dalla seduta del 16 dicembre 2008, la Commissione Affari costituzionali della Camera ha avviato la discussione

di una serie di **proposte di legge** di iniziativa parlamentare (A.C. 103 ed abbinata), volte a modificare la legge sulla cittadinanza (legge 91 del 1992) per adeguarla al massiccio aumento dei flussi migratori degli ultimi anni.

Tra le modifiche in discussione, la diminuzione da 10 a 5 anni del periodo di permanenza in Italia per l'**acquisto della cittadinanza**; l'accertamento della reale integrazione linguistica e sociale dello straniero; la riduzione della discrezionalità del provvedimento di concessione della cittadinanza, che può essere negato solo per motivi di sicurezza; l'ampliamento dei casi di attribuzione della cittadinanza ai **bambini stranieri nati in Italia** o che, comunque, abbiano compiuto il percorso di studi in Italia (seconda generazione); l'introduzione della revoca della cittadinanza, in caso di condanna definitiva per gravi delitti; il riacquisto della cittadinanza da parte degli italiani residenti all'estero che l'abbiano perduta a seguito della naturalizzazione nei Paesi di accoglienza.

Nell'esame di tali proposte di legge la competente Commissione è pervenuta alla formulazione di un testo – oggetto di discussione sulle linee generali in Assemblea, ma da questa rinviato per ulteriore esame alla I Commissione nella seduta del 12 gennaio 2010 - fondato sulle seguenti previsioni:

- subordinazione del diritto all'acquisto della cittadinanza da parte dello straniero nato in Italia, che vi abbia risieduto senza interruzioni fino alla maggiore età, alla frequenza con profitto di scuole riconosciute sino all'assolvimento delle diritto-dovere all'istruzione e alla formazione;
- subordinazione del diritto all'acquisto della cittadinanza da parte dello straniero alla stabile residenza decennale e ad un percorso di cittadinanza, caratterizzato dal possesso del permesso CE per soggiornanti di lungo periodo e mantenimento dei requisiti di reddito, alloggio e assenza di carichi pendenti per esso necessari; dalla frequenza di un corso di un anno sulla storia e la cultura italiana e la Costituzione; dall'effettiva integrazione sociale e rispetto delle leggi e della Costituzione; dal rispetto degli obblighi fiscali;
- estensione della disciplina del giuramento a tutti i casi di acquisto della cittadinanza.

Diritti fondamentali

In materia di diritti fondamentali si segnala l'istituzione nel dicembre 2009, presso la Camera dei deputati, dell'**Osservatorio sui fenomeni di xenofobia e razzismo**. Si tratta di un organismo istituito presso la Presidenza della Camera diretto alla sensibilizzazione su tali tematiche, al

monitoraggio e alla valorizzazione delle attività svolte in materia da organismi pubblici e privati.

L'Osservatorio si compone di otto deputati, scelti dalla Presidenza sulla base delle esperienze già acquisite sulla materia, ed è coordinato da due Vicepresidenti della Camera nella qualità di Presidenti, rispettivamente, del Comitato di vigilanza sull'attività di documentazione e del Comitato per la comunicazione e l'informazione esterna.

E' inoltre in corso, in entrambi i rami del Parlamento, una intensa **attività conoscitiva** in materia.

Presso la Camera, le Commissioni riunite I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) e III (Affari esteri e comunitari) stanno svolgendo una **indagine conoscitiva sull'antisemitismo** (deliberata il 28 ottobre 2009) che ha per obiettivo un'attività di monitoraggio e di approfondimento tematico del fenomeno dell'antisemitismo, sia a livello internazionale che nazionale. L'indagine è indirizzata a evidenziare i nuovi caratteri che tale fenomeno ha assunto rispetto alle impostazioni tradizionali, con particolare riferimento all'odio etnico e religioso alimentato dal fondamentalismo ed allo strumentale intreccio con l'antisionismo ed il negazionismo.

Al Senato è stata istituita una **Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani**, presso la quale è in corso una **indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani** vigenti in Italia e nella realtà internazionale (deliberazione in data 13 gennaio 2009).

Immigrazione

La materia dell'immigrazione è stata affrontata nel quadro delle strategie relative alla sicurezza interna, tanto che disposizioni ad essa relative si ritrovano nei due provvedimenti principali del c.d. pacchetto sicurezza, costituito da strumenti normativi adottati per rafforzare le misure di protezione della sicurezza pubblica. Si tratta del decreto legge 92 del 2008, convertito dalla legge 125 del 2008, e della legge 94 del 2009, entrambi recanti appunto disposizioni in materia di sicurezza pubblica, tra le quali quelle di contrasto dell'immigrazione illegale e di ordine e sicurezza pubblica in connessione con il fenomeno migratorio.

Fanno parte del pacchetto sicurezza anche:

- la legge 85 del 2009 recante ratifica ed esecuzione del Trattato di Prüm sulla cooperazione transfrontaliera a fini di contrasto del terrorismo, della criminalità e della migrazione illegale;

- tre schemi di decreto legislativo rispettivamente in materia di ricongiungimento familiare, diritto di asilo e libera circolazione di cittadini comunitari, i primi due dei quali poi emanati;
- una dichiarazione di stato di emergenza volta a far fronte alla situazione di criticità in Campania, in Lombardia e nel Lazio, poi estesa anche al Veneto e al Piemonte, per la presenza di insediamenti di stranieri irregolari e di nomadi.

In generale può notarsi che le numerose modifiche apportate da questi provvedimenti alla normativa vigente riguardano vari aspetti delle politiche migratorie, dal diritto dell'immigrazione (l'insieme delle regole e delle procedure relative alla gestione complessiva dei flussi migratori e le sanzioni alle violazioni di tali regole), al diritto all'integrazione (comprendente l'estensione, per quanto possibile, ai migranti dei diritti propri dei cittadini). Tuttavia, gran parte degli interventi nascono dall'urgenza di affrontare i problemi di sicurezza ricondotti al fenomeno migratorio.

Il Parlamento ha altresì dibattuto sulle questioni dell'immigrazione e dell'asilo in occasione di un'informativa del Ministro dell'interno (Senato, seduta del 25 maggio 2009) che ha fornito informazioni sui respingimenti di immigrati clandestini nel Mediterraneo avvenuti nei giorni precedenti.

Più in particolare, quanto a specifici contenuti del decreto legge 92 del 2008, convertito dalla legge 125 del 2008, e della legge 94 del 2009, si evidenzia che una prima serie di disposizioni riguarda l'ingresso e il permesso di soggiorno dei cittadini non comunitari.

In questo ambito la legge 94 del 2009 rende più restrittive le condizioni per l'ingresso in Italia, che è consentito solo in assenza di condanne penali, anche non definitive, per gravi reati e richiede il versamento di un contributo (tra gli 80 e i 200 euro) per il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno, nonché l'esibizione del permesso di soggiorno per chi intenda sposarsi, ottenere licenze o autorizzazioni, accedere a pubblici servizi (eccettuate le prestazioni scolastiche obbligatorie e quelle sanitarie). Dal testo del disegno di legge, come presentato dal Governo, è stata eliminata nel corso dell'esame parlamentare la disposizione che prevedeva l'abrogazione della norma (che pertanto rimane in vigore) secondo cui l'accesso alle strutture sanitarie dello straniero irregolare non può comportare la sua segnalazione all'autorità. All'atto della richiesta del permesso di soggiorno, l'immigrato deve poi sottoscrivere un accordo di integrazione. Per i soggiornanti di lungo periodo il rilascio del permesso è subordinato al superamento di un test di conoscenza della lingua italiana.

Varie disposizioni aggravano le sanzioni per infrazioni connesse con l'immigrazione, o creano nuove fattispecie criminose. Di particolare rilievo

il reato di ingresso e soggiorno illegale, introdotto dalla legge sulla sicurezza.

Inoltre, il decreto introduceva una nuova **circostanza aggravante** comune, che comportava l'aumento della pena fino ad un terzo, se il reato fosse stato commesso da soggetto che si trovasse illegalmente sul territorio nazionale (mod. art. 61 c.p.); la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità di tale disposizione in quanto il rigoroso rispetto dei diritti inviolabili implica – secondo la stessa Corte - l'illegittimità di trattamenti penali più severi fondati su qualità personali dei soggetti che derivino dal precedente compimento di atti del tutto estranei al fatto-reato (Sentenza 5 – 9 luglio 2010, n. 249).

La legge n. 94 del 2009 ha ridefinito anche le regole relative all'espulsione: da un lato è reso più stringente il rispetto del principio per cui l'espulsione deve essere eseguita di norma con l'accompagnamento forzato alla frontiera e solo in casi ben precisi con il foglio di via; dall'altro sono riformulati i reati legati all'inottemperanza all'ordine di lasciare il territorio dello Stato. È stato istituito un Fondo rimpatri per finanziare le spese di rimpatrio degli stranieri verso i Paesi di origine o di provenienza ed è previsto che il sindaco possa segnalare alle competenti autorità, giudiziaria o di pubblica sicurezza, la condizione irregolare dello straniero, per l'eventuale adozione di provvedimenti di espulsione.

Se il decreto legge 92 del 2008, convertito dalla legge 125 del 2008, e la legge 94 del 2009 perseguono un fine di rafforzamento della sicurezza interna con misure di orientamento restrittivo, con il c.d. decreto legge "anti-crisi" si è invece prevista la possibilità di regolarizzare i lavoratori, sia stranieri (con o senza permesso di soggiorno) che italiani, occupati irregolarmente nelle attività di assistenza personale o del lavoro domestico (decreto legge 78 del 2009, convertito dalla legge 102 del 2009, art. 1-*ter*). Pertanto, dal 1° al 30 settembre 2009, i datori di lavoro hanno potuto presentare una dichiarazione di emersione, previo pagamento di un contributo forfetario di 500 euro per ciascun lavoratore. Secondo i dati del Ministero dell'interno sono state presentate quasi 300.000 domande.

Inoltre, nella prospettiva dell'adozione di una strategia di cooperazione internazionale, con il trattato Italia-Libia, ratificato dal Parlamento con la legge 7 del 2009, si è rafforzata la collaborazione tra i due Paesi nella lotta al terrorismo, alla criminalità e alla immigrazione clandestina, attraverso la creazione di un sistema di controllo delle frontiere terrestri libiche e il pattugliamento congiunto in mare con equipaggi misti e mezzi messi a disposizione dall'Italia.

I centri di permanenza temporanea e assistenza (CPTA), dove sono trattenuti gli stranieri in attesa di espulsione, sono stati ridenominati centri di identificazione ed espulsione (decreto legge 92 del 2008); per

rispondere al grande afflusso di immigrati clandestini sono stati stanziati fondi per l'ampliamento e il miglioramento dei centri (decreto legge 151 del 2008).

L'iniziativa è volta anche a far fronte al prolungamento del periodo di trattenimento degli stranieri nei centri, che passa da 60 a 180 giorni. L'aumento della permanenza dei centri anticipa una disposizione prevista dalla direttiva europea rimpatri, da attuare entro il 2010, che ridisciplina le modalità di espulsione degli immigrati.

Asilo

Nella XV legislatura il riconoscimento dello *status* di rifugiato ha avuto una regolamentazione dettagliata ad opera del decreto legislativo 251 del 2007 e del successivo decreto legislativo 25 del 2008, entrambi di recepimento della normativa comunitaria: il primo della direttiva 2004/83/CE (direttiva "qualifiche") il secondo della direttiva 2005/85/CE (direttiva "procedure").

Nella legislatura in corso il procedimento di riconoscimento dello *status* di rifugiato è stato modificato in più punti dal decreto legislativo n. 159 del 2008, parte integrante del "pacchetto sicurezza".

Tra le modifiche principali apportate alla disciplina previgente:

- l'introduzione della possibilità da parte del prefetto di stabilire un luogo di residenza obbligatorio per il richiedente;
- il trasferimento dal Presidente del Consiglio al Ministro dell'interno del potere di nomina delle commissioni territoriali per l'esame delle domande;
- l'obbligo per lo straniero destinatario di un provvedimento di espulsione o di respingimento, qualora presenti domanda di protezione internazionale, di rimanere nel centro di identificazione ed espulsione (CIE) nel quale si trova.

Anche la legge 94 del 2009, recante disposizioni in materia di sicurezza, è intervenuta sul procedimento di riconoscimento dello *status* di rifugiato introducendo la facoltà per il Ministro dell'interno di partecipare al giudizio in caso di ricorso contro le decisioni relative alle domande di riconoscimento (art. 1, comma 13).

Il Parlamento ha dibattuto le questioni legate all'asilo in occasione di un'informativa del Ministro dell'interno (Senato, seduta del 25 maggio 2009) che ha riferito sui respingimenti di immigrati clandestini su imbarcazioni intercettate in acque internazionali. Il Ministro ha dichiarato che la politica che il Governo persegue è in linea con gli impegni contenuti nel Patto europeo sull'immigrazione e sul diritto di asilo, firmato nell'ottobre 2008.

Accesso alla giustizia e diritto civile

Una delle priorità politiche indicate dal programma di Stoccolma per realizzare lo “spazio europeo di giustizia” è l’istituzione di meccanismi che agevolino l’accesso alla giustizia in modo che chiunque possa fare valere i propri diritti ovunque nell’Unione.

In ambito nazionale, il perseguimento di tale obiettivo, insieme ad una maggiore tutela degli interessi dei consumatori, ispira la riforma dell’istituto della **class action** (legge n. 99 del 2009) e l’introduzione della **class action amministrativa** (decreto legislativo n. 198 del 2009), quest’ultima attivabile nei confronti delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici nel caso di violazione di standard qualitativi ed economici o delle norme preposte al loro operato.

Nell’ambito del processo penale, finalità analoghe, oltre che di repressione di reati di particolare allarme sociale, persegue l’estensione dell’ammissione del **gratuito patrocinio**, anche in deroga ai limiti di reddito ordinariamente previsti, a favore della vittima di taluni reati a sfondo sessuale (decreto-legge n. 11 del 2009, convertito dalla legge n. 38 del 2009).

Interventi di **semplificazione del processo civile, penale ed amministrativo** sono stati adottati in attuazione del principio della ragionevole durata del processo, contemplato dalla CEDU, oltre che dalla stessa Costituzione.

La legge n. 69/2009, di **riforma del processo civile** mira da un lato, a semplificare e ridurre i tempi dei giudizi civili; dall’altro, a disincentivare lo stesso ricorso alla giustizia civile, attraverso la previsione di modelli extragiudiziali di composizione delle liti.

Con riferimento al primo aspetto, essa introduce il “**filtro in Cassazione**” (ossia un esame preliminare di ammissibilità dei ricorsi in Cassazione) e delega il Governo alla **semplificazione dei riti**, attraverso la soppressione del rito societario e la riconduzione delle numerose tipologie di procedimento civile ai tre fondamentali modelli previsti dal codice di procedura civile (rito ordinario di cognizione; rito del lavoro; nuovo rito sommario di cognizione).

Con riferimento al secondo aspetto, il decreto legislativo n. 28 del 2010 – adottato in attuazione di una delega contenuta nella medesima legge n. 69 – reca la **disciplina della mediazione e della conciliazione delle controversie civili e commerciali**. L’attività di mediazione – ovvero l’attività di assistenza delle parti finalizzata alla composizione della controversia al di fuori delle procedure giudiziarie – è affidata ad appositi

organismi di conciliazione e costituisce condizione di procedibilità dell'azione rispetto ad alcune specifiche categorie di controversie.

Analoghe finalità di snellimento ispirano il **Codice del processo amministrativo** (decreto legislativo n. 104 del 2010), adottato anch'esso in attuazione di una delega contenuta nella legge n. 69 del 2009. Il Codice ha, da un lato, una finalità di semplificazione normativa, attraverso l'inserimento in un unico testo di disposizioni, anche risalenti, sparse in una pluralità di fonti; dall'altro, una funzione di sistemazione complessiva della materia volta anche alla semplificazione del processo amministrativo e alla riduzione dei termini processuali.

Con riferimento al **processo penale e al giudizio di responsabilità contabile**, è all'esame parlamentare una proposta di legge che introduce termini di durata per i vari gradi del processo e prevede l'estinzione del processo nel caso di inutile decorso di tali termini.

Nell'ambito della politica di semplificazione e di riduzione dei tempi dei processi si inquadra anche la **digitalizzazione di numerosi atti nell'ambito del processo civile e del processo penale** (decreto-legge n. 193 del 2009, convertito dalla legge n. 24 del 2010). Anche il programma di Stoccolma raccomanda agli Stati membri di intervenire in materia di giustizia elettronica, in particolare nel senso dell'adozione di mezzi elettronici nell'ambito dei procedimenti giudiziari e dell'estensione dell'uso della firma elettronica.

Con riferimento a tale ultimo aspetto, a livello nazionale, si richiama il decreto legislativo n. 110 del 2010, recante disposizioni in materia di **atto pubblico informatico redatto dal notaio**, che in particolare disciplina le procedure informatiche e telematiche per la redazione degli atti pubblici, l'autenticazione delle scritture private, la tenuta di repertori e registri, la conservazione dei documenti notarili.

Nel settore del **diritto civile e della cooperazione giudiziaria in materia civile**, particolare attenzione è stata dedicata alla **fase ascendente**, attraverso l'esame da parte delle Commissioni parlamentari competenti della legislazione comunitaria in preparazione (in materia in particolare di lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali²⁰, successioni e creazione di un certificato successorio europeo²¹, divorzio e separazione personale²²).

²⁰Proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio (Com) 2009/126 def relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali;

²¹ Proposta di regolamento relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni degli atti pubblici in materia di successioni e alla creazione di un certificato successorio europeo (COM(2009)154);

²² Proposta di regolamento del consiglio relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale (COM(2010)105).

Sicurezza e cooperazione giudiziaria in materia penale

La strategia di sicurezza interna, contemplata tra le priorità politiche dal Programma di Stoccolma, implica l'adozione da parte degli Stati membri, da un lato, di **misure interne di contrasto della criminalità organizzata**; dall'altro di **misure di cooperazione giudiziaria** ai fini di una più efficace lotta alla criminalità transfrontaliera.

Il legislatore nazionale ha affrontato tali temi sin dall'avvio della legislatura. Con il "**pacchetto sicurezza**" (in particolare, decreto-legge n. 92 del 2008, convertito dalla legge n. 125 del 2008, e legge n. 94 del 2009) sono stati posti in essere interventi sugli ordinamenti penale e penitenziario e sulla legislazione antimafia, nonché misure di carattere procedurale per una rapida definizione dei reati di maggiore allarme sociale; specifici provvedimenti d'urgenza sono intervenuti sul **piano organizzativo**, in materia di trasferimento d'ufficio dei magistrati presso sedi disagiate (decreto-legge n. 143 del 2008, convertito dalla legge n. 181 del 2008 e decreto-legge n. 193 del 2009, convertito dalla legge n. 24 del 2010); un ulteriore provvedimento d'urgenza (decreto-legge n. 4 del 2010, convertito dalla legge n. 10 del 2010) è intervenuto in materia di **misure di prevenzione**, istituendo un'apposita Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata; con il "**Piano straordinario contro le mafie**" (legge n. 136 del 2010) è stato infine delegato il Governo all'emanazione del Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione e sono state adottate misure puntuali per prevenire infiltrazioni criminali nei pubblici appalti.

Rispetto alla repressione di specifici reati di particolare allarme sociale, oltre al tema dei reati a sfondo sessuale (decreto-legge n. 11 del 2009, convertito dalla legge n. 38 del 2009), particolare centralità hanno assunto il contrasto della **tratta degli esseri umani** (attraverso la ratifica della Convenzione di Varsavia, avvenuta con la legge n. 102 del 2010) e la **lotta allo sfruttamento sessuale dei minori e alla pedopornografia** (è in corso di esame parlamentare la ratifica della Convenzione di Lanzarote). Il Programma di Stoccolma individua tali ultime fattispecie di reato quali fenomeni criminali da affrontare in via prioritaria a livello europeo.

Nel settore della **cooperazione penale**, la legge di ratifica del Trattato di Prum (legge n. 85 del 2009) ha istituito la **banca dati del DNA**, con l'espressa finalità di facilitare l'identificazione degli autori dei delitti. Nell'ambito della disciplina delle forme di cooperazione tra gli Stati contraenti, la medesima legge ha previsto la possibilità che le Parti contraenti, al fine del mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica e per prevenire i reati, istituiscano pattuglie comuni o altre **forme di**

intervento comuni. L'adozione di tali forme di intervento (e, nello specifico, la costituzione di squadre investigative comuni) sono particolarmente valorizzate nel Programma di Stoccolma come strumento per contrastare la criminalità con una precipua dimensione transfrontaliera.

Le leggi comunitarie per il 2008 e per il 2009 delegano inoltre il Governo all'**attuazione di alcune decisioni-quadro** adottate dall'Unione europea nell'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. Sono in corso di attuazione le decisioni quadro relative al reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca (2006/783/GAI) e delle sentenze penali che irrogano pene detentive (2008/909/GAI).

Ordinamento penitenziario

Il programma di Stoccolma affronta il tema della detenzione in relazione all'attuazione del principio del **riconoscimento reciproco** nel campo della detenzione, ma ipotizza anche interventi in materia di **misure alternative alla reclusione** e di **gestione delle carceri**.

Sotto il primo profilo, nel nostro ordinamento è appena stata data attuazione alla decisione-quadro 2008/909/GAI del Consiglio relativa all'applicazione del principio del **reciproco riconoscimento alle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale**, adottata con la finalità di stabilire le norme in base alle quali uno Stato membro, per favorire il reinserimento sociale della persona condannata, debba riconoscere una sentenza emessa in un altro Stato membro ed eseguire la pena.

Sotto il secondo profilo, a fronte della situazione in atto di sovraffollamento delle carceri, il Governo ha dichiarato lo stato di emergenza nazionale e deliberato un **Piano straordinario penitenziario**. Il "Piano carceri" prevede interventi di edilizia penitenziaria volti ad ampliare la capienza delle carceri (primo e secondo pilastro), misure di natura normativa (terzo pilastro) e l'assunzione di nuovi agenti di Polizia Penitenziaria (quarto pilastro). In attuazione del "terzo pilastro", è stato già approvato dalla Camera un disegno di legge che introduce la possibilità di scontare presso la propria abitazione, o in altro luogo pubblico o privato di cura, assistenza e accoglienza, la pena detentiva non superiore ad un anno, anche se residua di pena maggiore.