

PREMESSA

L'UNIONE EUROPEA E L'ITALIA

Il 2008 è stato segnato da una serie di eventi che hanno inciso profondamente sul processo di integrazione europea.

Innanzitutto, sul piano dell'economia internazionale, l'anno appena trascorso sarà ricordato per l'esplosione, nel primo semestre, del prezzo del petrolio, che in luglio ha toccato il picco storico di 140 dollari a barile, e, nel secondo semestre, di una delle più gravi crisi finanziarie della storia recente.

Entrambi gli eventi, per la loro eccezionalità, hanno condizionato le politiche dell'Unione europea, imprimendo una forte accelerazione, da un lato, alle iniziative già avviate nel campo energetico-ambientale, dall'altro, al rafforzamento della *governance* in campo economico-finanziario.

Mentre, quindi, si è proceduto al varo di un insieme di provvedimenti in materia di clima ed energia volto a conseguire ambiziosi obiettivi entro il 2020, gli *shock* esterni sono stati affrontati con un grande sforzo di coordinamento, attuato anche in forme inusuali, pur nell'ambito delle regole vigenti: quelle che governano il funzionamento delle politiche di bilancio, mirate alla stabilità e, al contempo, attente alle esigenze di flessibilità richieste dalla crisi economica; quelle che guidano la politica della BCE, volta ad assicurare l'ancoraggio delle aspettative di inflazione a medio termine, favorendo, così, la crescita sostenibile e l'occupazione e contribuendo alla stabilità finanziaria. L'euro, poi, ha svolto una importante funzione di "protezione", in particolare per i paesi più a rischio.

Nella direzione di un migliore grado di coordinamento delle politiche, si muovono le riflessioni in corso sulla necessità di rivedere gli obiettivi e gli strumenti delle principali politiche, da quella di coesione a quella agricola, da quella per l'energia a quella riconducibile alla Strategia di Lisbona, passando attraverso la riforma del bilancio dell'Unione, in vista dell'aggiornamento di metà periodo previsto per il Quadro finanziario 2007-2013.

In secondo luogo, sul piano più strettamente istituzionale, il 2008 ha registrato, a causa del risultato negativo del referendum nella Repubblica d'Irlanda, una battuta d'arresto nel processo di ratifica del nuovo Trattato di modifica dei Trattati istitutivi dell'Unione europea e della Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007. L'ostacolo, tuttavia, sembra essere ora in via di superamento, dimostrando la volontà comune di tutti gli Stati membri di andare comunque avanti nel processo di integrazione.

Per quanto riguarda l'Italia, la consapevolezza dell'importanza dell'Europa e delle politiche europee è cresciuta nel corso degli ultimi anni. Gli avvenimenti recenti legati alla crisi finanziaria hanno sicuramente dimostrato che è molto più efficace affrontare problemi così gravi "tutti insieme" che a livello di singolo Stato, specialmente se, come nel caso del nostro Paese, si devono fare i conti con un elevato livello di debito pubblico.

In questo quadro, si colloca la Relazione annuale sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per l'anno 2008, prevista dalla legge 11/2005 al fine di garantire modalità più efficaci per la partecipazione dell'Italia al processo decisionale europeo e per la fase di recepimento normativo.

La Relazione, mettendo a confronto gli interventi programmatici del Governo sui temi europei con i risultati ottenuti, costituisce una importante occasione di riflessione sia sull'incisività della politica italiana in sede europea, sia sull'attuazione della politica europea in Italia.

Una riflessione, quindi, che può aiutare ad orientare l'agenda del governo anche per l'anno in corso, oltre che rappresentare un punto di riferimento importante in vista delle prossime elezioni del Parlamento europeo.

Non può, infatti, sfuggire che alcuni dei più importanti risultati conseguiti dall'Unione europea nel corso del 2008, primo fra tutti l'accordo raggiunto sulla questione "energia-clima", hanno visto l'Italia fra i principali attori.

Né può sfuggire che, nella fase di recepimento della normativa europea, l'Italia ha conseguito nuovi successi nella sua azione di consolidamento e miglioramento della propria posizione al riguardo tra gli Stati membri.

C'è ancora molto da fare ma i risultati confermano l'impegno del nostro Paese in ambito europeo.

La struttura e i contenuti della Relazione

L'obiettivo di questa Relazione è quello di fornire un quadro sintetico, ed al tempo stesso esaustivo, della partecipazione dell'Italia alle principali politiche dell'Unione europea attuate nel corso del 2008.

In sintonia con l'art.15 della legge n.11/2005, la Relazione è strutturata in tre parti.

La prima tratta delle questioni istituzionali e strategiche dell'Unione e degli orientamenti prioritari delle politiche economiche e finanziarie di fronte alla crisi in atto.

La seconda parte dà conto della partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario nella fase ascendente e in quella discendente ed è distinta in tre sezioni: nella prima sono analizzati i profili generali di tale partecipazione; nella seconda sono ripercorsi quelli legati alle singole politiche comuni; nella terza si sono evidenziate le modalità di partecipazione del nostro Paese alla dimensione esterna dell'Unione, ivi incluse la politica estera comune e quella di sicurezza e difesa.

La terza parte della Relazione riguarda le politiche di coesione e l'andamento dei flussi finanziari verso l'Italia e della loro utilizzazione.

Infine, in allegato, sono riportati insieme ad alcuni dati analitici, l'elenco dei provvedimenti attuativi di norme comunitarie e l'elenco ed i motivi delle impugnazioni deliberate dal Consiglio dei Ministri di decisioni adottate dal Consiglio o dalla Commissione dell'Unione europea nei confronti della Repubblica italiana e le modalità di partecipazione delle Camere e delle Regioni al processo normativo comunitario.

Parte prima

Sezione I

All'inizio del 2008 si è avviato il processo di ratifica del nuovo Trattato di modifica dei Trattati istitutivi dell'Unione europea e della Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007. L'obiettivo era di completare l'iter delle ratifiche entro l'anno, così da consentirne l'entrata in vigore il 1° gennaio 2009.

Non è stato purtroppo possibile rispettare l'obiettivo indicato, in ragione dell'esito negativo del referendum sulla ratifica svoltosi in Irlanda il 12 giugno.

L'iter di ratifica del Trattato di Lisbona non si è tuttavia fermato ed a fine anno risultava completato in venticinque Stati membri su ventisette, rappresentanti il 97% della popolazione europea.

Il Consiglio europeo dell'11 e 12 dicembre ha sancito l'accordo di principio su come superare l'impasse irlandese e ha nel contempo definito un percorso idoneo a consentire l'entrata in vigore del Trattato entro il 2009.

Il compromesso raggiunto dai Capi di Stato e di Governo ha posto basi idonee per superare, almeno in prospettiva, il problema irlandese, consentendo di fare chiarezza su come affrontare le scadenze istituzionali del prossimo anno. In tal senso l'accordo raggiunto va giudicato positivamente, come ennesima riprova della capacità dell'Europa di andare avanti, al di là degli ostacoli che incontra sul suo cammino.

In questo contesto, occorre sottolineare come l'Italia, Paese fondatore e depositario dei Trattati europei, abbia svolto nel corso dell'anno una decisa e continua azione orientata a favorire l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ed a salvaguardare le importanti innovazioni in esso contenute.

Anche in tema di allargamento, l'Italia ha accolto favorevolmente le Conclusioni del Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne (CAGRE) dell'8 dicembre 2008, che hanno confermato la prospettiva europea per la Turchia, la Croazia ed i Paesi dei Balcani Occidentali.

Sezione II

La crisi di fiducia, che si è apertamente manifestata a livello mondiale a partire da settembre 2008, ha investito la finanza internazionale provocando una drammatica caduta delle quotazioni sui mercati azionari e gravissime difficoltà di finanziamento per gli intermediari finanziari.

La crisi ha costretto le autorità monetarie ed i governi ad intervenire in maniera massiccia e coordinata per infondere liquidità ai mercati e per evitare l'insolvenza di importanti istituzioni finanziarie.

Lo sforzo di coordinamento non ha precedenti e si è attuato con modalità di raccordo diverse da quelle abituali, sia a livello internazionale che a livello europeo, con l'obiettivo congiunto di una più efficace regolamentazione dei mercati finanziari, di una migliore *governance* e di un rilancio concertato dell'economia mondiale,

In ambito più strettamente europeo, il 12 ottobre i Paesi aderenti all'area dell'euro, d'intesa con la Commissione europea e con la BCE, hanno approvato un Piano d'azione concertato, invitando anche gli altri Stati membri ad adottarne i principi. Successivamente, a fronte del rapido estendersi della crisi finanziaria all'economia reale e dei rischi di recessione con le conseguenti ricadute sull'occupazione, il Consiglio europeo dell'11-12 dicembre ha approvato, sulla base della proposta della Commissione presentata il 26 novembre (COM (2008) 800), un Piano di ripresa economica (*European Economic Recovery Plan*), che mobilita risorse pari a circa l'1,5 per cento circa del PIL dell'Unione europea (approssimativamente 200 miliardi di euro).

Tra le misure previste dal Piano vi è anche la creazione del "Fondo Europeo 2020" che è stata fortemente sostenuta dall'Italia e che dovrebbe favorire, il coinvolgimento della BEI e degli investitori istituzionali nella realizzazione di progetti relativi a energia, clima e infrastrutture.

Il Consiglio europeo di dicembre ha poi confermato che il Patto di stabilità resta la "pietra angolare" del quadro di bilancio dell'Unione europea, sottolineando che l'aumento dei disavanzi pubblici dovrà essere temporaneo, al fine di assicurare nel medio termine la sostenibilità delle finanze pubbliche.

In questo quadro, il Governo italiano, per fare fronte alla crisi finanziaria, ha varato nell'ottobre 2008 due decreti legge contenenti misure urgenti per garantire il risparmio, la stabilità del sistema creditizio e la continuità nell'erogazione del credito:

Successivamente, anche l'Italia ha adottato un proprio piano nazionale anticrisi che prevede una serie di misure di sostegno per le famiglie, per le imprese e per gli investimenti

Parte seconda

Sezione I

Riguardo alle attività relative alla c.d. fase ascendente, vale a dire la partecipazione dell'Italia al processo decisionale dell'Unione Europea, resta centrale il ruolo del Comitato Interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE) che ha la funzione di assicurare il coordinamento e la definizione della posizione italiana per i *dossier* di carattere "orizzontale". Nel 2008, l'area di intervento del CIACE si è concentrata sui principali temi dell'agenda europea, quali energia e cambiamenti climatici e immigrazione, oltre che sulla Strategia di Lisbona.

Per quanto riguarda la Strategia di Lisbona, con il 2008 si è completato il primo ciclo di programmazione per gli anni 2005-2007 e si è aperto il nuovo ciclo 2008-2010. Le linee di azione contenute nel Piano Nazionale di Riforma (PNR) dell'Italia del 2005 sono state attuate e hanno avuto effetti positivi, come testimoniato anche dalle valutazioni e raccomandazioni della Commissione e del Consiglio dell'Unione europea. Permane tuttavia un problema economico di fondo nel nostro Paese, e cioè la bassa crescita della produttività, aggravata dalle forti differenze regionali.

In particolare, le raccomandazioni per l'Italia proposte dalla Commissione ed approvate dal Consiglio dell'Unione europea all'inizio del 2008, riguardano i settori di intervento del PNR che necessitano di essere realizzati con la massima urgenza: sostenibilità delle finanze pubbliche, dove occorre intensificare gli sforzi e completare la riforma delle pensioni; maggiore concorrenza nei mercati dei prodotti e dei servizi e piena attuazione delle riforme annunciate; intensificazione della lotta contro le disparità regionali in termini di occupazione; miglioramento dell'istruzione e della formazione continua.

Inoltre, la Commissione e il Consiglio hanno sottolineato l'importanza di raggiungere i seguenti obiettivi: aumentare gli investimenti nella R&S; ridurre le emissioni di CO₂; migliorare qualitativamente la regolamentazione; potenziare le strutture per l'infanzia onde conciliare vita professionale e vita familiare e incentivare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro; definire una strategia coerente per l'invecchiamento attivo.

Nel Consiglio europeo di primavera i capi di Stato e di Governo hanno confermato per il nuovo ciclo di programmazione 2008-2010 le linee guida integrate 2005-2008 ed individuato nuove azioni nell'ambito dei seguenti settori prioritari definiti dal Consiglio: energia e cambiamenti climatici, ricerca e innovazione, semplificazione e *flexicurity*.

In linea con tali obiettivi e priorità, l'Italia ha presentato il 6 novembre 2008, il PNR 2008-2010.

Per quanto riguarda la cd. fase discendente, nel corso del 2008 l'attività di adeguamento dell'ordinamento italiano alla normativa comunitaria è consistita nel completamento dell'esercizio delle deleghe legislative contenute nella Legge comunitaria 2006 (legge 6 febbraio 2007, n. 13) e nel recepimento delle direttive contenute negli allegati alla Legge comunitaria 2007 (legge 25 febbraio 2008, n. 34). Complessivamente, sono stati emanati 24 decreti legislativi, di cui 16 attuativi di direttive e 8 modificativi di norme aventi ad

oggetto precedenti recepimenti. Non sono stati invece adottati decreti legislativi recanti sanzioni penali o amministrative per la violazione di disposizioni comunitarie.

Per la prima volta la Legge comunitaria ha disposto l'“allineamento” del termine per l'esercizio della delega legislativa con la scadenza di quello per il recepimento della direttiva. L'innovazione costituisce un miglioramento indispensabile del meccanismo di recepimento, visto che con il Trattato di Lisbona il mancato recepimento potrà essere sanzionato dalla Corte di giustizia con sanzioni pecuniarie fin dalla prima sentenza di condanna.

Con riferimento allo *Scoreboard* dei risultati raggiunti dagli Stati membri nella trasposizione delle regole del mercato interno nella legislazione nazionale, il Consiglio aveva indicato nella percentuale dell'1 per cento la soglia da raggiungere al più tardi entro il 2009. L'edizione del 2006 mostrava per il nostro paese un *deficit* di trasposizione del 3,8 per cento; lo *Scoreboard* pubblicato a febbraio 2009, che riflette i dati relativi alla fine del 2008, segnala per l'Italia un netto miglioramento, con un *deficit* di trasposizione pari all'1,3 per cento.

Per quanto riguarda le procedure d'infrazione, in termini numerici, al 1° gennaio 2008 nei confronti dell'Italia ne risultavano ufficialmente aperte 198, che alla fine dell'anno erano scese a 159.

Vengono, infine, trattati nella Sezione anche gli aspetti della formazione della pubblica amministrazione italiana sulle tematiche europee, con un particolare accento sull'esigenza di rafforzare la presenza italiana presso le istituzioni comunitarie, e alle strategie di comunicazione volte ad avvicinare i cittadini all'Europa.

Sezione II

Per quanto attiene la partecipazione al processo normativo nelle singole politiche, vengono illustrati gli sviluppi del mercato interno e della concorrenza, delle politiche agricole e della pesca, dei trasporti e delle infrastrutture, della ricerca, dell'energia e dell'ambiente, della politica fiscale e della lotta contro la frode, delle politiche sociali e dello spazio europeo di libertà, giustizia e sicurezza.

Per tutte queste politiche il Governo si è impegnato per un'azione programmatica organica, che mira ad integrare la politica energetica con quella dell'ambiente, quella per la ricerca con quella per l'istruzione, la politica per il lavoro con le pari opportunità e la salute.

Risaltano, in particolare, gli sviluppi relativi alla questione clima-energia. In quest'ultimo caso, il contributo dell'Italia al varo della strategia europea è stato di grande rilievo. Il 2008 ha visto, infatti, l'avvio e la conclusione dell'esame di numerose proposte normative finalizzate alla lotta ai cambiamenti climatici. In particolare, si è avviato un intenso negoziato in seno al Consiglio e al Parlamento europeo in merito alle quattro proposte legislative presentate dalla Commissione il 23 gennaio 2008, che compongono il cd. pacchetto clima-energia. Si tratta di un insieme di provvedimenti volto a conseguire gli obiettivi che l'Unione europea si è fissata per il 2020: ridurre del 20 per cento le emissioni di gas a effetto serra, portare al 20 per cento il risparmio energetico e aumentare al 20 per cento il consumo di fonti rinnovabili.

L'Italia, unica tra i vecchi Stati Membri dell'Unione ad aver richiesto di rivedere i criteri di calcolo dei *target* nazionali, utilizzando tutti i margini di flessibilità disponibili, ha lavorato per conseguire, contemporaneamente, una serie di obiettivi: proteggere l'ambiente, suddividere lo sforzo tra i Paesi membri in maniera equa e tutelare il proprio sistema produttivo.

Un altro punto di interesse è rappresentato dall'immigrazione, nei suoi compositi aspetti (dalla gestione dei flussi all'integrazione, dalla lotta all'immigrazione clandestina alla regolamentazione del mercato del lavoro); la materia è stata affrontata con l'approvazione, da parte del Consiglio europeo del 16 ottobre, della proposta della Presidenza francese di un Patto europeo per l'immigrazione e l'asilo.

Non si possono, infine, dimenticare i progressi compiuti dall'Europa e dall'Italia nell'ambito del mercato unico e della concorrenza.

La Relazione evidenzia che i cittadini europei godono oggi, grazie all'efficiente funzionamento del mercato interno, di una serie notevole di benefici: maggiore qualità, prezzi più bassi e una più adeguata tutela del consumatore.

La Commissione europea, presentando nel novembre del 2007 una nuova strategia per il mercato unico, ha impresso, infatti, una forte accelerazione al processo di integrazione delle politiche e durante il 2008, attraverso un'intensa attività di analisi espressa nelle conclusioni del Consiglio Competitività, essa ha continuato a fornire impulso alla riforma del mercato.

Alla fine dell'anno, la Commissione ha anche presentato, in vista del Consiglio europeo del 19/20 marzo 2009, un rapporto (*Commission Working Document. The Single Market Review: one year one* (doc.17568/08) del 22 dicembre 2008) sugli importanti risultati raggiunti.

A fronte della crisi finanziaria ed economica che nella seconda metà del 2008 ha investito la comunità internazionale, la Strategia del mercato unico ha assunto un valore particolare nell'ambito dello straordinario sforzo di coordinamento delle politiche registrato a