

europei competenti, effettuando numerosi incontri del gruppo energia-clima (n.24 riunioni nel 2008) e contemporaneamente organizzando incontri bilaterali con i principali *Partners* europei, al fine di cercare consensi sulle criticità espresse dal nostro Paese. Sono stati elaborati, con la collaborazione delle amministrazioni interessate, una serie di documenti di posizione sulle principali questioni negoziali. Sono state inoltre preparate diverse riunioni ministeriali sul tema.

#### **PUNTI DI INTERVENTO DELL'ITALIA NELL'AMBITO DEL PACCHETTO ENERGIA E CAMBIAMENTI CLIMATICI**

I punti del pacchetto sui quali si sono concentrati l'azione e l'interesse dell'Italia sono stati:

- 1) la revisione dei criteri di calcolo dei *target* nazionali, utilizzando i potenziali disponibili per le energie rinnovabili e quello delle emissioni pro capite per la riduzione dei gas serra nei settori non coperti dall'ETS (*Emission Trading Scheme*);
- 2) il pieno utilizzo dei meccanismi di flessibilità (importazione da paesi terzi di energia da fonti rinnovabili, utilizzo di crediti derivanti dalla riduzione delle emissioni dei paesi terzi) che aiuterebbero a raggiungere gli obiettivi e ne ridurrebbero il costo;
- 3) l'attenuazione dell'impatto sul sistema industriale al fine di tutelarne la competitività in sede internazionale: si è puntato ad avere un'applicazione quanto più ampia possibile del concetto di *carbon leakage*, ovvero del fenomeno di delocalizzazione derivante dall'assegnazione all'asta dei permessi di emissione, ampliando il novero dei settori che riceverebbero i permessi stessi in modo gratuito e, per quanto riguarda il settore termoelettrico, si è chiesta una introduzione progressiva del meccanismo delle aste;
- 4) l'esenzione dal sistema ETS dei piccoli impianti che contribuiscono in misura insignificante alle emissioni globali;
- 5) favorire il ricorso all'importazione di energia rinnovabile da Paesi della Comunità dell'Energia;
- 6) l'introduzione di alcune clausole di revisione specifiche;
- 7) il carattere non vincolante degli obiettivi intermedi;
- 8) la possibile assegnazione al nostro Paese di uno dei dodici impianti dimostrativi sulla cattura e lo stoccaggio dell'anidride carbonica (CCS);
- 9) l'assenza di qualsiasi automatismo del passaggio dal 20% al 30% di riduzione delle emissioni in caso di accordo internazionale, in particolare, rispetto alla proposta di regolamento CO2 auto, si è chiesto: l'introduzione di una penalità massima di 15€ per grammo per i produttori che restano entro i 3 grammi

dall'obiettivo e l'esenzione dalla penalità delle auto che si trovano al di sotto dell'obiettivo medio europeo di 130g/km, ovvero di quello specifico del produttore.

Nel periodo che ha condotto al Consiglio europeo dell'11 e 12 dicembre, nel quale il negoziato si è concluso, l'attività di coordinamento è diventata ancora più intensa, permettendo infine al nostro Paese di presentare una posizione forte e coesa e di ottenere importanti risultati. Nella direttiva *emission trading* sono stati introdotti, ad esempio, criteri di assegnazione dei permessi gratuiti di emissione tali da evitare rischi significativi di delocalizzazione del settore manifatturiero italiano; sono state alleggerite le procedure per le piccole imprese che contribuiscono in modo marginale alle emissioni; sono state ampliate le possibilità di cooperazione tecnologica con Paesi terzi per la riduzione delle emissioni.

Di grande importanza sono le possibilità di commercio, anche virtuale, di energia rinnovabile con Paesi terzi, introdotte grazie all'azione negoziale del nostro Paese: esse permetteranno infatti di ridurre i costi di raggiungimento degli obiettivi.

Anche il regolamento per la riduzione delle emissioni degli autoveicoli leggeri è stato sostanzialmente modificato grazie all'azione dell'Italia, ottenendo una sensibile riduzione delle penalità cui sono soggetti i produttori nel caso in cui restino entro i tre grammi dall'obiettivo specifico di riduzione. In questo modo è stato introdotto un significativo incentivo all'innovazione: in caso di oltre i tre grammi di sfornamento dell'obiettivo i produttori saranno infatti soggetti a sanzioni molto più severe.

Infine, in vista della conferenza di Copenhagen del 2009, che dovrebbe concludere il negoziato globale sul clima e definire l'assetto istituzionale post-Kyoto, l'Italia ha proposto e ottenuto una clausola generale di valutazione dei risultati ottenuti a Copenhagen e dei loro effetti sulle nuove norme europee.

Il 12 dicembre 2008 il Consiglio europeo ha dunque raggiunto un accordo sul pacchetto legislativo, che è stato condiviso dal Parlamento europeo in occasione della seduta plenaria di Strasburgo del 17 dicembre 2008: il Parlamento ha infatti approvato a larga maggioranza l'insieme degli atti che compongono il pacchetto clima (cfr. Cap. VII).

Sempre nel quadro del pacchetto "clima-energia", la Commissione ha adottato alla fine del 2007 il Piano Strategico Europeo per le Tecnologie Energetiche (*SET Plan*), strumento di pianificazione congiunta della ricerca sulle tecnologie nel settore dell'energia. Il Piano prevede l'avvio di una serie di nuove iniziative industriali europee (EII) incentrate sullo sviluppo di tecnologie per le quali la cooperazione a livello comunitario costituisce un valore aggiunto (CCS;

energia eolica; energia solare; reti elettriche intelligenti; bioenergia; nucleare di IV generazione). Per il coordinamento orizzontale tra gli Stati membri per l'attuazione delle iniziative previste dal Piano è stato istituito lo *Steering Group on Strategic Energy Technologies*, affiancato da un gruppo di sherpa che ne prepara i lavori.

In tale contesto il CIACE ha avviato il coordinamento allo scopo di delineare, innanzitutto, il quadro delle priorità nazionali nel settore delle tecnologie energetiche, con riferimento sia alla ricerca (pubblica e privata) che all'industria. Nel mese di novembre si è tenuta una prima riunione aperta alla partecipazione degli *stakeholders* di settore.

### c. Immigrazione

La materia dell'immigrazione, nei suoi compositi aspetti (dalla gestione dei flussi all'integrazione, dalla lotta all'immigrazione clandestina alla regolamentazione del mercato del lavoro), è stata nel corso del 2008 tra le priorità dell'agenda europea. (cfr. Sez. II, cap. XI).

Nel corso della seconda metà del 2007 la Commissione europea aveva adottato una serie di proposte di direttiva, facenti parte di un ampio pacchetto di strumenti relativi all'immigrazione legale ed alla lotta all'immigrazione clandestina, che nel corso del 2008 sono state oggetto dell'attività del Consiglio e del Parlamento europeo: sanzioni contro i datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi in posizione irregolare; procedura unificata di permesso di soggiorno e lavoro nel territorio di uno SM per i cittadini dei paesi terzi; lavoratori altamente qualificati; norme e procedure concernenti i rimpatri<sup>8</sup>.

Accanto all'attività legislativa, il 2008 ha visto il consolidarsi di una politica comune europea in materia di immigrazione attraverso 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. In considerazione del carattere trasversale della tematica dell'immigrazione (si tratta di materia che tocca la competenza di più dicasteri, quali Interno, Lavoro Salute e politiche sociali, Giustizia, Affari esteri, Economia e Finanze, Sviluppo economico), il Comitato Tecnico Permanente del CIACE, su proposta dell'Ufficio di Segreteria, ha deciso di istituire un gruppo di lavoro "immigrazione" che si è riunito tre volte. A questo si è accompagnata la partecipazione diretta da parte di rappresentanti dell'Ufficio di Segreteria del CIACE ai tavoli negoziali sul testo del Patto europeo per l'immigrazione, convocati dal Ministero degli Affari esteri. L'Ufficio di Segreteria del CIACE, assieme al Gabinetto del Ministro delle Politiche europee, è stato infine

---

<sup>8</sup> Il pacchetto prevede tre ulteriori proposte legislative (sui lavoratori stagionali, sui tirocinanti retribuiti e sui lavoratori di società multinazionali) che la Commissione non ha ancora adottato.



chiamato a fornire il proprio contributo per il testo del documento di programmazione delle politiche di immigrazione (DPPI 2009-2011), relativamente al quadro comunitario in materia.

**d. Proprietà intellettuale e innovazione**

E' proseguita l'attività del Gruppo di lavoro sui brevetti, costituito alla fine del 2006. In parallelo all'avanzamento del negoziato, sotto Presidenza slovena prima e francese poi, nell'ambito del Gruppo sono state concordate le linee per gli interventi della delegazione italiana al Gruppo di lavoro "Proprietà intellettuale" del Consiglio dell'Unione europea. I temi affrontati sono stati da un lato i principali aspetti connessi alla creazione di un titolo brevettuale comunitario (in particolare il problema linguistico ed i criteri di ripartizione delle tasse), dall'altro il tema della giurisdizione (istituzione del Tribunale europeo dei brevetti), con particolare attenzione al ruolo della Corte di Giustizia nel nuovo sistema. (cfr. Sez. II, cap. I.6).

Con riferimento al tema dell'innovazione, in particolare alle JTI (Joint technology initiatives) in fase più avanzata (IMI e ARTEMIS), sono proseguiti i lavori nei Gruppi costituiti presso il Ministero dell'Università e della Ricerca, ai quali partecipa l'Ufficio di Segreteria del CIACE.

**e. Direttiva antidiscriminazione**

Nel mese di luglio 2008 la Commissione europea ha adottato una proposta di direttiva recante l'applicazione del principio di parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale, negli ambiti della protezione sociale, compresa la sicurezza sociale e l'assistenza sanitaria, l'istruzione e l'accesso e fornitura di beni e servizi commercialmente disponibili al pubblico, compresi gli alloggi (cfr. Sez. II, cap. X.1.2).

L'obiettivo della proposta è rappresentato dall'esigenza di rendere omogeneo il livello di protezione nei vari Stati membri.

La proposta contiene misure contro tutte le forme di discriminazione al di fuori dell'ambito professionale e si colloca tra le iniziative presentate dalla Commissione il 2 luglio 2008 nel quadro della nuova Agenda Sociale. In base alla proposta, la tutela non è limitata alla parità di genere, ma si amplia alla discriminazione per motivi di religione o convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale. Si segnala che per l'approvazione della direttiva, ai sensi dell'articolo 13 del Trattato CE, è necessaria l'unanimità. Grosse contrarietà politiche sono state manifestate da vari Stati membri rispetto ad un testo per certi versi lacunoso. In particolare, l'Italia ha avanzato perplessità su molte parti del testo, caratterizzato da concetti troppo vaghi

che hanno, più volte in altre occasioni, dato luogo a conflitti di interpretazione tra Commissione e Stati membri e causato l'apertura di procedure di infrazione arrivate innanzi alla Corte di Giustizia.

**f. Fondo di adeguamento alla globalizzazione**

Il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG), istituito dal Parlamento europeo e dal Consiglio alla fine del 2006, ha lo scopo di fornire un sostegno individuale preciso e limitato nel tempo ai lavoratori "personalmente e severamente colpiti da licenziamenti derivanti da trasformazioni profonde negli scambi commerciali internazionali", principalmente nelle regioni e nei settori svantaggiati dalla loro apertura all'economia globalizzata. Si è tenuta una apposita riunione di coordinamento a seguito della quale sono state definite le richieste da presentare alla Commissione per i finanziamenti del FEG. La Commissione europea ha accolto le richieste dell'Italia e il 15 dicembre ha erogato 35,16 milioni di euro, attingendo al Fondo. Della somma beneficeranno quasi 6.000 lavoratori del settore tessile.

**g. Regime generale accise**

E' stata presa in esame la proposta di direttiva presentata dalla Commissione sul regime generale delle accise (COM (2008) 78), che qualora approvata, sostituirebbe integralmente la vigente direttiva 92/12/CE relativa al regime generale, alla detenzione, alla circolazione ed ai controlli dei prodotti soggetti ad accise (cfr. Sez. II, cap. VIII).

In particolare, alcune Regioni di confine hanno chiesto che fosse convocata una riunione di coordinamento allo scopo di definire la posizione italiana con riguardo alle particolari esigenze rappresentate dalle Regioni di continuare ad usufruire di regimi in deroga. E' stato stabilito che nell'ambito del Comitato accise a Bruxelles verrà rappresentata l'opportunità che la Commissione europea preveda apposite agevolazioni fiscali per le Regioni che si trovano in particolari situazioni storico-geografiche.

**h. OGM (Organismi geneticamente modificati)**

Nel corso del 2008 è proseguita l'attività di coordinamento per la definizione della posizione italiana su alcune richieste di autorizzazione nel quadro del sistema europeo relativo alla immissione in commercio di prodotti OGM per uso di alimenti e mangimi (cfr. Sez. B, cap. 2).

**i. Gestione del patrimonio faunistico nazionale e mondiale**

Per le problematiche relative alla gestione del patrimonio faunistico nazionale e mondiale sono state tenute riunioni di coordinamento tecnico volte alla definizione dei seguenti aspetti:

- Inclusione di una specie di volatile (storno) tra le specie cacciabili, in deroga alla direttiva Habitat, al fine di ridurre l'impatto dei danni causati sull'ambiente terrestre nazionale;
- approccio nazionale nella formulazione della posizione europea in seno alla Commissione Baleniera Internazionale (*International Whaling Committee: IWC*): in particolare, l'Italia ha espresso il sostegno a una visione volta alla conservazione degli stock di specie protette e a garantire in seno all'IWC norme di *governance* trasparenti, condivise e indipendenti da pressioni di natura commerciale;
- posizione nazionale in ordine all'adozione di un regolamento comunitario sul commercio internazionale di prodotti derivanti dalle foche.

## II. ATTUAZIONE DELLA STRATEGIA DI LISBONA: IL PNR 2008-2010

Con il 2008 si è completato il primo ciclo di programmazione per la Strategia di Lisbona 2005 – 2008 e si è aperto il nuovo ciclo 2008-2010. Il Piano Nazionale di Riforma presentato dal Governo italiano per il periodo 2005-2008 era basato sulla riflessione compiuta a livello comunitario nel 2005 per definire con più chiarezza gli obiettivi di fondo della strategia: la crescita e l'occupazione. Esso individuava dunque cinque priorità: liberalizzazioni, semplificazioni, ricerca e innovazione, capitale umano, infrastrutture.

Le linee di azione contenute nel PNR 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. Un'analisi effettuata con gli strumenti della contabilità della crescita, e seguendo una metodologia condivisa anche con la Commissione europea, evidenzia che le principali determinanti di questa bassa crescita sono il permanere di alcune rigidità nel funzionamento del mercato del lavoro e dei servizi, il basso grado di concorrenza nel mercato dei prodotti ed un livello insufficiente di investimenti in ricerca e sviluppo. Inoltre, sul versante delle politiche macroeconomiche, il perdurare di una situazione di alto debito e le prospettive demografiche del paese rendono necessario continuare ad attuare una politica fiscale di aggiustamento.



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 e renderla più efficace e migliorare l'efficienza della spesa pubblica; moltiplicare gli sforzi per raggiungere gli obiettivi in termini di riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>; migliorare qualitativamente la regolamentazione attraverso il rafforzamento e la piena attuazione del sistema di valutazione d'impatto, specialmente per le PMI; 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 onde aumentare l'occupazione a livello dei lavoratori più anziani e migliorare l'adeguatezza delle pensioni.

Nel Consiglio europeo di primavera i capi di Stato e di governo hanno sottolineato l'esigenza di conferire carattere di continuità all'esercizio avviato e la necessità, quindi, che il nuovo ciclo fosse incentrato sulla realizzazione delle riforme strutturali ancora pendenti. Sono state pertanto confermate per il 2008-2010 le linee guida integrate 2005-2008 ed individuate nuove azioni nell'ambito dei seguenti settori prioritari definiti dal Consiglio: energia e cambiamenti climatici, ricerca e innovazione, semplificazione e *flexicurity*.

Condividendo le valutazioni della Commissione e del Consiglio dell'Unione europea, sia sulle determinanti della bassa crescita, che sulle priorità e ricette di *policy* da adottare, il PNR per il 2008-2010, approvato dal Consiglio dei Ministri il 6 novembre 2008, raccoglie in modo organico e secondo le priorità di politica economica le azioni del Governo per raggiungere gli obiettivi del secondo ciclo triennale della strategia, così come definiti dal Consiglio europeo del 13 e 14 marzo 2008.

Nel PNR sono pertanto mantenute sostanzialmente invariate le priorità nazionali:

- stabilità delle finanze pubbliche;
- ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese;
- incentivazione della ricerca scientifica e dell'innovazione tecnologica;

- adeguamento delle infrastrutture materiali e immateriali;
- tutela ambientale;
- rafforzamento dell'istruzione e della formazione del capitale umano;
- politiche del lavoro (principi comuni di *flexicurity*).

Occorre sottolineare che il PNR è stato approvato dal Governo prima dell'esplodere della crisi finanziaria. Il piano d'azione approvato dall'Unione europea il 12 dicembre per il rilancio dell'economia ha modificato l'impostazione di metodo, basandola sul binomio patto di stabilità-Strategia di Lisbona, e affidando alle priorità della Strategia di Lisbona il compito di traghettare l'Europa fuori dalla crisi. Ciò significa agire non solo con interventi congiunturali, di breve periodo, ma anche riconfermando l'impianto strategico comunitario a favore della crescita e competitività europea, in un'ottica di medio-lungo periodo.

La crescita sostenibile come priorità chiave della Strategia di Lisbona consente di conciliare azioni di breve termine con quelle di medio-lungo termine, proprie dello sviluppo sostenibile. La crisi finanziaria e la necessità di azioni di breve termine porterà per il futuro ad un diverso approccio alla Strategia. Si dovranno infatti armonizzare le azioni per raggiungere gli obiettivi da essa fissati con le azioni per rispettare il Patto di stabilità e per fornire una risposta alla crisi economica e finanziaria in atto.

#### **SINTESI DELLE LINEE DELLE POLITICHE DI RIFORMA CONTENUTE NEL PNR 2008-2010**

1. Sono sostanzialmente confermati gli obiettivi di finanza pubblica precedentemente concordati, che prevedono il raggiungimento del pareggio di bilancio in termini strutturali nel 2011. L'indebitamento netto compatibile con l'obiettivo di medio termine è stato fissato al 2,1% nel 2009, all'1,2% nel 2010, allo 0,3 nel 2011 e in ulteriore successivo ridimensionamento per il biennio 2012-2013. Sotto il profilo economico-finanziario, la riforma del bilancio – entrata in vigore con la legge di bilancio per il 2008 – e il programma di revisione della spesa (*spending review*) – avviato nel 2007 – hanno reso la gestione contabile più flessibile e orientata al risultato, aumentando la trasparenza dei processi e l'efficiente allocazione delle risorse.

La manovra per il 2009-2011 prevede ulteriori misure di razionalizzazione della spesa pubblica sia a livello centrale – attraverso riduzioni di spesa dei ministeri – sia a livello locale – attraverso meccanismi sanzionatori per il mancato rispetto del patto di stabilità interno, premialità per gli enti locali virtuosi, contenimento dell'uso degli strumenti derivati

Contestualmente al DPEF è stato adottato un piano triennale di stabilizzazione della finanza pubblica che consente l'integrale convergenza tra parte programmatica e parte attuativa, in linea con gli standard di bilancio propri degli altri paesi europei.



L'approvazione della manovra entro l'estate ha consentito inoltre di agire in una cornice stabile di riferimento entro la quale attuare le riforme programmate dal Governo, tra le quali, prioritariamente, il federalismo fiscale. La riforma dello Stato in senso federale consentirà di coniugare autonomia e responsabilità, decisioni di spesa e relativo finanziamento, equità e giustizia sociale.

2. Il processo di liberalizzazione e semplificazione resta una delle principali priorità dell'Italia. Più mercato significa più innovazione, più competitività, più qualità, e prezzi più bassi per beni e servizi. Allo stesso tempo, la razionalizzazione delle norme e delle procedure amministrative, e un significativo miglioramento della qualità dei servizi prestati dalla Pubblica Amministrazione, possono portare a guadagni tangibili per i cittadini e le imprese.

I tre principali settori di intervento riguardano i servizi privati, il settore dell'energia e i servizi pubblici locali.

3. L'Italia intende continuare ad adottare politiche che stimolino la ricerca e l'innovazione, fattori determinanti dello sviluppo di lungo termine. Esse debbono tenere conto delle peculiarità del nostro sistema manifatturiero e della struttura produttiva del nostro Paese. Queste peculiarità contribuiscono a spiegare perché, nonostante le iniziative adottate negli ultimi anni, l'Italia sia ancora molto lontana dall'obiettivo del 2,5% di spesa in ricerca sul PIL.

Un contributo molto rilevante alla crescita della spesa per ricerca verrà dalla programmazione del QSN 2007–2013, che assegna a ricerca e innovazione risorse per oltre venti miliardi di euro. Inoltre, iniziative come "Industria 2015", i programmi strategici di ricerca, i distretti tecnologici, un sistema di importanti agevolazioni fiscali, e l'incremento del numero dei ricercatori, potranno concorrere significativamente ad avvicinarsi progressivamente all'obiettivo del 2,5%. Allo stesso tempo, un sistema adeguato di valutazione della ricerca universitaria basato su un'agenzia indipendente permetterà di migliorarne la qualità.

4. Nel settore delle infrastrutture, la strategia dell'Italia prevede una serie di iniziative innovative, tra cui la concentrazione degli interventi del Fondo per le aree sottoutilizzate a favore di settori strategici, come l'energia, le reti di telecomunicazione e i servizi di trasporto. Resta confermato l'impegno sui progetti TEN-T, nell'ambito del quale va segnalata l'abrogazione della revoca delle concessioni TAV.

La crescita potenziale del Mezzogiorno rimane compressa anche per la minore disponibilità di infrastrutture funzionanti e l'inferiore qualità dei servizi pubblici offerti a cittadini e imprese: per questo motivo resta elevata l'attenzione agli investimenti in questa area, testimoniata sia dagli interventi previsti dalla programmazione comunitaria appena conclusa, su cui i livelli di attuazione sono molto soddisfacenti, che da quella 2007–2013.

L'Italia sta inoltre attuando un ambizioso piano di miglioramento della rete di trasmissione dati a banda larga, sia su cavo che su tecnologia WI-MAX.

5. Pur proseguendo la riduzione dell'intensità emissiva dell'economia italiana, lo scenario, elaborato, includendo le politiche attuate fino al maggio 2007, indica che al 2010 le emissioni di GHG ammonteranno a 576 MtCO<sub>2</sub>eq, per cui la distanza dell'Italia dall'obiettivo di Kyoto sarà pari a 93 MtCO<sub>2</sub>/anno. Per questo motivo, la

manovra economica 2008 ha approvato ulteriori provvedimenti volti ad intensificare gli sforzi per il raggiungimento dell'obiettivo di Kyoto con particolare riguardo al settore delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica.

Va inoltre sottolineato che la manovra economica prevede la convocazione della Conferenza nazionale dell'energia e dell'ambiente. Obiettivo della Conferenza, è l'elaborazione della proposta di «Strategia energetica nazionale» che il Governo dovrà adottare entro febbraio 2009 e che dovrà identificare le priorità di breve e lungo periodo.

6. L'Italia intende attuare una profonda riforma dell'impianto complessivo del sistema italiano dell'istruzione, attraverso una revisione dell'intero quadro normativo, ordinamentale, organizzativo e operativo, tenendo anche conto di uno scenario tendenziale di decremento della popolazione scolastica.

Gli interventi finalizzati al razionale ed efficace utilizzo delle risorse economiche – nel più ampio contesto di un globale riassetto della spesa pubblica – mirano a realizzare, attraverso la valorizzazione dell'autonomia delle unità scolastiche e il pieno coinvolgimento delle Autonomie locali, una nuova *governance* territoriale dell'istruzione/formazione.

A ciò si accompagna un Piano programmatico che individua le seguenti macroaree di intervento ai fini della revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico. La formazione, rivista nei modi, nei tempi e nei contenuti, gioca un ruolo chiave nell'attuazione del modello italiano di *flexicurity* ed è intenzione del Governo valorizzarla pienamente allestendo un Piano straordinario. Le iniziative di formazione dirette ai lavoratori occupati (formazione continua) rappresentano, inoltre, una parte fondamentale della strategia italiana di *lifelong learning*. Gli strumenti finanziari che alimentano il sistema, in un'ottica integrata, danno priorità alle categorie più esposte ai rischi di espulsione dal mercato del lavoro e ai lavoratori che accedono con maggiore difficoltà agli interventi di aggiornamento, qualificazione, riqualificazione.

7. L'Italia si riconosce nei principi comuni di *flexicurity* approvati dal Consiglio dei Ministri del lavoro dell'Unione europea. Il Governo intende avviare un programma organico di semplificazione e deregolazione del lavoro che, senza abbassare il livello di tutela del lavoratore e della lavoratrice, è rivolto a liberare sia l'impresa sia il prestatore d'opera da adempimenti burocratici e formali e a facilitare così l'occupazione riducendone i costi indiretti.

### III. ATTIVITA' DI RECEPIMENTO DELLA NORMATIVA COMUNITARIA

#### III.1. Leggi comunitarie e stato di attuazione delle direttive

Nel corso dell'anno 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 (*Cfr. All. 2*).

Rispetto agli anni precedenti, si è registrata una riduzione del numero di decreti delegati di recepimento adottati, riduzione da considerarsi fisiologica se vista, come è necessario, alla luce della crisi di Governo e del conseguente passaggio alla nuova legislatura. Questi sono intervenuti, infatti, in un momento cruciale, perché concomitante sia con la scadenza del termine (31 gennaio) per la presentazione alle Camere del disegno di Legge comunitaria per il 2008, sia con la conclusione dell'iter parlamentare di approvazione della Legge comunitaria per il 2007 che - come di seguito illustrato - è avvenuta appunto all'inizio del nuovo anno.

Il cambio di Esecutivo ha influito, invece, meno incisivamente sull'attività di recepimento in via amministrativa; infatti, le direttive attuate con decreto ministeriale sono state 65. Ciò ha permesso di confermare comunque la percentuale di deficit di trasposizione delle direttive comunitarie resa nota con lo Scoreboard del mercato interno pubblicato dalla Commissione europea il 14 febbraio 2008 (n. 16 bis), percentuale che si è attestata all'1,3%, in linea con la media degli altri Stati europei (*cfr. Cap. III.2*).

Il nuovo Governo ha sin da subito lavorato per mantenere il buon livello già raggiunto anche in occasione della prossima rilevazione. Si tratta di un obiettivo molto ambizioso, tenuto conto del fatto che il disegno di Legge comunitaria 2008 ha iniziato con notevole ritardo l'iter di approvazione parlamentare, in quanto, sebbene presentato all'inizio dell'anno come prevede la legge è poi decaduto con la fine anticipata della legislatura. Ad ogni modo, per garantire continuità all'azione nazionale di recepimento delle direttive comunitarie, il Governo ha provveduto, non appena insediatosi, ad approvare immediatamente un nuovo disegno di Legge comunitaria per il 2008 ed a presentarlo in Parlamento integrato con ulteriori disposizioni e direttive da recepire.

Anche nel corso del 2008, si è fatto ricorso allo strumento della decretazione d'urgenza per l'attuazione di obblighi comunitari. Infatti, dopo lo scioglimento delle Camere, il precedente Esecutivo, già dimissionario, in accordo con i partiti dell'opposizione ha adottato, con il decreto-legge n. 59 dell'8 aprile 2008 (G.U. del 9 aprile n. 84) recante disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e l'esecuzione di sentenze delle Corti di Giustizia delle Comunità europee, varie norme dirette a superare i rilievi formulati dalla Commissione nell'ambito di diverse



procedure di infrazione, per alcune delle quali l'Italia era a rischio di pesanti sanzioni pecuniarie. Il decreto è stato poi convertito, con modificazioni, nella legge 6 giugno 2008 n. 101, con la cui approvazione il Parlamento ha inaugurato l'inizio della nuova legislatura.

D'altra parte, l'adeguamento agli obblighi comunitari è attività da svolgersi necessariamente senza soluzione di continuità e nel rispetto di termini perentori, la cui mancata osservanza può determinare l'apertura o l'aggravamento di procedure di infrazione e, nei casi più gravi, l'irrogazione di onerose sanzioni. Pertanto, il nuovo Governo ha ritenuto opportuno impegnarsi nella conversione del decreto-legge n. 59/08 e nell'integrazione delle disposizioni ivi contenute con ulteriori interventi finalizzati alla chiusura di altre procedure di infrazione. Complessivamente l'adozione del decreto-legge e delle ulteriori disposizioni contenute nella legge di conversione hanno determinato l'archiviazione nei riguardi dell'Italia di 10 procedure di infrazione, mentre per ulteriori 15 procedure l'archiviazione è in via di definizione. Inoltre, con gli articoli 1 e 2 del decreto sono state introdotte modifiche alle disposizioni che regolano il processo innanzi agli organi di giustizia civile ed a quelli di giustizia tributaria, per agevolare l'adempimento da parte del Governo dell'obbligo di recuperare gli aiuti di Stato illegittimi - in quanto concessi in violazione dell'art. 88, terzo comma, TCE - e dichiarati incompatibili con il mercato interno da una decisione della Commissione europea. In particolare, l'art. 1 disciplina in via generale i presupposti per la concessione di provvedimenti cautelari di sospensione dell'efficacia esecutiva degli atti adottati dalle autorità nazionali per eseguire una decisione di recupero della Commissione europea, dettando anche speciali norme processuali; mentre l'articolo 2 introduce nel decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 («Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'articolo 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413») un apposito articolo (articolo 47-bis), recante la disciplina speciale della sospensione cautelare degli atti volti al recupero di aiuti di Stato dichiarati incompatibili con il diritto comunitario e della definizione nel merito delle relative controversie.

Per quanto riguarda gli atti normativi con i quali le Regioni e le Province Autonome nel corso del 2008 hanno provveduto a dare attuazione agli obblighi comunitari, si rinvia al paragrafo successivo riguardante i contenuti del disegno di Legge comunitaria 2009, nella cui relazione illustrativa viene fornito il relativo elenco.

#### **a. Leggi comunitarie 2006 e 2007: stato di attuazione delle direttive**

Con la Legge comunitaria per il 2006 (legge n. 13 del 3.2.2007) era stata conferita la delega al Governo per l'attuazione di 27 direttive. L'attività riguardante il recepimento delle

direttive contenute negli allegati alla Legge comunitaria 2006 era già iniziata nell'anno precedente, in particolare per quelle con scadenza più ravvicinata, la cui attuazione doveva concludersi entro 6 mesi dalla data di entrata in vigore della legge. Nel corso del 2008, l'attività di recepimento è proseguita per le restanti 16 direttive, la cui delega è invece scaduta nel mese di marzo, ossia dodici mesi dopo l'entrata in vigore della legge. L'anticipato scioglimento delle Camere non ha permesso di esercitare tempestivamente solo alcune delle predette deleghe, in quanto l'attività di adeguamento agli obblighi comunitari è proseguita regolarmente anche durante il periodo di *prorogatio*. Infatti, il nuovo Governo ha ritenuto di effettuare un ulteriore approfondimento, per accertarne la coerenza con le politiche previste nel proprio programma, solo su alcuni dei testi di recepimento già predisposti, ma non approvati nella precedente legislatura. Le direttive oggetto di questo approfondimento, e rimaste quindi inattuato per scadenza di delega, sono state inserite negli Allegati al disegno di Legge comunitaria per il 2008, in vista del conferimento di una nuova delega.

Si tratta, in particolare, delle direttive:

- 2005/47/CE concernente taluni aspetti delle condizioni di lavoro dei lavoratori mobili che effettuano servizi di interoperabilità transfrontaliera nel settore ferroviario;
- 2005/94/CE relativa a misure comunitarie di lotta contro l'influenza aviaria;
- 2006/38/CE relativa alla tassazione a carico di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada per l'uso di alcune infrastrutture;
- 2006/42/CE, relativa alle macchine e che modifica la direttiva 95/16/CE;
- 2006/54/CE riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e delle parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione ed impiego.

Tutte le altre deleghe sono state esercitate tempestivamente con l'emanazione di complessivi 9 decreti delegati, tra i quali il d.lgs. 30 maggio 2008, n. 116 con il quale è stato completato il recepimento della direttiva 2006/7/CE relativa alla gestione della qualità delle acque di balneazione già in parte recepita con il decreto legislativo 11 luglio 2007, n. 94. Inoltre, è stata accertata la conformità dell'ordinamento alla direttiva 2006/89/CE concernente misure per la sicurezza dell'approvvigionamento di elettricità e per gli investimenti nelle infrastrutture. Si concluderà a breve anche il procedimento di adozione del provvedimento di recepimento della direttiva 2005/45/CE riguardante il reciproco riconoscimento dei certificati rilasciati dagli Stati membri alla gente di mare. In questo caso, la Legge comunitaria ha autorizzato l'utilizzo del regolamento di delegificazione, trattandosi di materia non coperta da riserva assoluta di legge.

Per quanto riguarda, invece, la Legge comunitaria per il 2007 (legge 25 febbraio 2008, n. 34), la sua adozione il 19 febbraio 2008 è avvenuta in concomitanza con la crisi di governo a cui è seguito lo scioglimento anticipato delle Camere. Proprio le vicende politiche in atto e l'approssimarsi dei termini di scadenza delle direttive incluse negli allegati al disegno di legge hanno reso necessario optare per un'adozione in seconda lettura. Con questa scelta si è evitato il rischio di far decadere l'atto e di dover iniziare un secondo iter parlamentare nella nuova legislatura. Nel contempo è stato però necessario anche ritirare tutti gli emendamenti già presentati dal Governo - alcuni sono stati poi riproposti nel disegno di legge comunitaria 2008 - ivi incluso quello che come di consueto era stato predisposto per integrare gli allegati con le ulteriori direttive pubblicate successivamente alla presentazione del disegno di legge per le quali conferire la delega al recepimento. Pertanto, la Legge comunitaria per il 2007, oltre ad individuare 40 direttive da recepire in via amministrativa, contiene la delega per il recepimento con decreto delegato di un numero meno consistente di direttive: esse sono complessivamente 16, di cui 1 contenuta nell'Allegato A e 15 contenute nell'Allegato B.

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. Di conseguenza, il nuovo Governo si è trovato a fare i conti, appena insediato, con termini molto ristretti di recepimento. Ciò spiega perché le deleghe per il recepimento di talune direttive di particolare complessità, già contenute nella Legge comunitaria 2007, sono state inserite nel disegno di legge comunitaria 2008. Ci si riferisce, in particolare, alla direttiva 2006/43/CE relativa alle revisioni legali dei conti annuali e dei conti consolidati, alla direttiva 2006/69/CE riguardante talune misure aventi lo scopo di semplificare la riscossione dell'imposta sul valore aggiunto e di contribuire a contrastare la frode o l'evasione fiscale, alla direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto ed alla direttiva 2006/86/CE per quanto riguarda le prescrizioni in tema di rintracciabilità, la notifica di reazioni ed eventi avversi gravi e determinate prescrizioni tecniche per la codifica, la lavorazione, la conservazione, lo stoccaggio e la distribuzione di tessuti e cellule umani.

D'altra parte, l'innovazione dell'allineamento dei termini di delega e di recepimento 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. In ogni caso, le iniziali difficoltà - peraltro riguardanti solo alcune direttive particolarmente complesse - sono da ricondursi alla circostanza che il nuovo sistema è diventato operativo proprio in una fase delicata come quella



dell'insediamento di un nuovo Governo. Al contrario, tutte le altre deleghe sono state tempestivamente esercitate, con l'adozione nel corso del 2008 di 7 decreti legislativi attuativi di direttive comunitarie. Si è già provveduto anche all'approvazione preliminare dei decreti delegati di recepimento della direttiva 2006/87/CE che fissa i requisiti tecnici per le navi della navigazione interna, della direttiva 2006/117/EURATOM relativa alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti radioattivi e di combustibile nucleare esaurito e della direttiva 2006/118/CE sulla protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento e dal deterioramento; altresì, si è accertato che la direttiva 2007/16/CE, concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative in taluni organismi di investimento collettivo in valori mobiliari (OICVM) per quanto riguarda il chiarimento di talune definizioni, può essere recepita con un regolamento della Banca d'Italia, attualmente in corso di approvazione. Infine, si sta provvedendo anche al recepimento della direttiva 2006/93/CE sull'utilizzazione degli aerei di cui all'Allegato 16 della Convenzione sull'aviazione civile internazionale per la quale è prevista una delega più lunga, non essendo fissato alcun termine per l'attuazione.

#### **b. Il disegno di Legge comunitaria 2008**

Lo schema di disegno di Legge comunitaria 2008, predisposto sulla base di quanto previsto dagli articoli 8 e 9 della legge n. 11/2005, è stato approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri in data 25 agosto 2008 ed è stato presentato alle Camere il 6 ottobre 2008. L'iter di approvazione parlamentare è ancora in corso; in data 17 marzo 2009 il provvedimento è stato approvato, in prima lettura, dal Senato (AS1078).

Il disegno di legge riproduce solo in parte il contenuto del disegno di Legge comunitaria per l'anno 2008, approvato dal Consiglio dei ministri il 26 gennaio 2008 e presentato in Parlamento lo scorso 26 febbraio (AC n. 3434), e decaduto a causa dello scioglimento anticipato del Parlamento. Infatti, dal precedente testo sono state espunte le disposizioni che nelle more della ripresa dell'ordinaria attività parlamentare hanno trovato collocazione in altri testi normativi, in particolare nel già citato decreto-legge n. 59/09. Come già accennato, sono stati invece integrati gli allegati contenenti l'elenco delle direttive da recepire con decreto legislativo ed inoltre sono state inserite ulteriori disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale al diritto comunitario. Nel passaggio al Senato il provvedimento si è ulteriormente arricchito di articoli recanti deleghe ovvero norme di attuazione diretta di normative comunitarie, nonché di nuove direttive inserite negli allegati. L'attuale testo si compone di 4 Capi e ben 49 articoli.

Il nuovo testo tiene conto, altresì, delle modifiche alla legge n. 11 del 2005 apportate dalla Legge comunitaria 2007 definitivamente approvata nel corso del 2008 e, allo stesso tempo, conferma le novità da questa recate. Ci si riferisce in particolare, all'allineamento del termine per l'esercizio della delega legislativa al termine di recepimento fissato dalle singole direttive ed al conferimento della delega al Governo per l'attuazione delle decisioni-quadro adottate nell'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. E' stato confermato anche l'inserimento, tra i criteri generali di delega legislativa, del principio di semplificazione amministrativa, coerentemente con l'obiettivo della riduzione degli oneri amministrativi, posto anche dalla Commissione europea.

Il provvedimento, inoltre, mantiene la struttura delle precedenti Leggi comunitarie.

Il Capo I contiene le disposizioni che conferiscono al Governo delega legislativa per l'attuazione delle direttive elencate negli Allegati A e B e ripartite tra di essi sulla base dell'iter di approvazione del relativo decreto legislativo, dal momento che per le direttive contenute nell'Allegato B è previsto l'esame degli schemi di decreto da parte delle competenti Commissioni parlamentari; mentre il passaggio alle Commissioni parlamentari è previsto per gli schemi di decreto legislativo di attuazione di direttive inserite in Allegato A, solo qualora gli stessi contengano sanzioni penali.

Nei due Allegati sono elencate complessivamente 49 direttive, di cui 7 nell'Allegato A e 42 nell'Allegato B.

Tra queste ultime si segnalano in particolare:

- la direttiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno;
- la direttiva 2007/65/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2007, che modifica la direttiva 89/552/CEE del Consiglio, concernente l'esercizio delle attività televisive (c.d. direttiva "Tv senza frontiere"), la cui attuazione comporterà rilevanti modifiche al Testo unico della radiotelevisione;
- la direttiva 2007/66/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2007, che modifica le direttive 89/665/CEE e 92/13/CEE del Consiglio, e che riguarda il miglioramento dell'efficacia delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici.

Il Capo II contiene disposizioni dirette a modificare o abrogare norme statali vigenti in contrasto con l'ordinamento comunitario, nonché criteri specifici di delega legislativa per il recepimento di direttive. In particolare, l'art. 17 reca l'indicazione di specifici criteri per