

base di tale accordo politico il 9 gennaio 2009 si è avuta l'adozione delle posizioni comuni del Consiglio relative alle diverse proposte che compongono il pacchetto, posizioni comuni che sono state già trasmesse al Parlamento europeo per la seconda lettura nel quadro della codecisione.

Per quanto attiene l'efficienza energetica, è stato ribadito l'importante ruolo propulsore delle direttive quadro relative all'etichettatura energetica e alla progettazione ecocompatibile dei prodotti che consumano energia. Per questa ultima direttiva è stata presentata dalla Commissione, e accolta dal Consiglio, una proposta di "rifusione" che estende il campo di applicazione ai prodotti connessi all'energia.

A tal fine si è richiesto agli Stati membri ed alla Commissione di accelerare l'attuazione del piano d'azione per l'efficienza energetica, adottato nel 2006 e volto ad intensificare il processo di realizzazione del potenziale di risparmi energetici, valutato al 2020 del 20 per cento del consumo annuo di energia primaria nell'Unione europea.

#### *La nuova politica energetica dell'Europa*

La Commissione europea ha adottato il 13 novembre 2008 il secondo riesame strategico della politica energetica che contiene un Piano d'azione per la sicurezza e la solidarietà articolato su cinque punti ed una serie di misure legislative volte da un lato ad incrementare la sicurezza energetica e, dall'altro, ad aumentare l'efficienza energetica. Il documento rappresenta il terzo pilastro della nuova politica energetica per l'Europa costituita dal pacchetto liberalizzazioni dei mercati dell'energia elettrica e del gas e dal pacchetto clima-energia di cui si riferirà in seguito.

Il Piano d'azione per la sicurezza energetica analizza, su un orizzonte temporale molto ampio, cinque aree di intervento: infrastrutture e diversificazione delle fonti di energia, dimensione esterna, riserve di gas e petrolio, efficienza energetica e l'uso delle risorse interne. Sono inoltre proposti, sin da subito, 4 interventi legislativi riguardanti in particolare:

- una proposta di direttiva sulle scorte minime di petrolio e prodotti petroliferi;
- una proposta di revisione della direttiva sulla "performance" energetica degli edifici;
- una proposta di revisione della direttiva sulla etichettatura e informazioni sui consumi di energia;
- una proposta di direttiva sulla etichettatura energetica e di altri parametri essenziali degli

---

Si è anche raggiunta un'intesa sull'Agenzia per il coordinamento delle Autorità di regolazione europee (Acer), che sarà un organismo indipendente dagli Stati membri e dalla Commissione e avrà compiti ben definiti.

pneumatici.

La strategia verrà rivista nel 2010 con l'ambizione di definire un'agenda politica per il 2030 ed una strategia di lungo termine per il 2050.

Si evidenzia inoltre che il processo di integrazione europea verso le aree confinanti (la cosiddetta "dimensione esterna") ha visto l'avanzamento delle seguenti iniziative:

- Partenariato euro-mediterraneo: nel luglio 2008 è stata lanciata l'Unione per il Mediterraneo, che si dovrebbe occupare, nell'ambito del c.d. "Processo di Barcellona", di una serie di grandi progetti, attivando partenariati pubblico/privati.

- Comunità dell'Energia dell'Europa Sud Orientale: nel 2008 si segnala principalmente l'avanzamento del programma di lavoro previsto dal Trattato dell'*Energy Community*.

- Dialogo UE-OPEC: nel giugno 2008 si è tenuto il 5° Vertice UE-OPEC incentrato sulla necessità di proseguire il confronto tra i Paesi produttori e quelli consumatori. A tal fine verrà effettuato uno specifico studio dell'impatto dei mercati finanziari sui prezzi petroliferi e la loro volatilità.

- Dialogo UE-Russia: nel novembre 2008 si è tenuto il vertice UE-Russia, dove tra l'altro si è nuovamente sottolineata l'importanza di intensificare il dialogo nel settore energetico, in particolare ai fini della sicurezza energetica.

- Dialogo UE-Egitto: ai primi di dicembre 2008 è stato siglato un memorandum per rafforzare la cooperazione energetica.

Alla luce della seconda *Strategic Energy Review*, gli orientamenti del Governo italiano nel settore energetico per il 2009 hanno individuato quali temi prioritari: la conclusione del terzo pacchetto liberalizzazioni dei mercati energetici (2° lettura); i seguiti del pacchetto clima-energia; la partecipazione al dibattito sulla nuova politica energetica ed alla fase ascendente delle misure che saranno presentate a breve; l'attuazione e la revisione del Piano d'azione sull'efficienza energetica.

## VII. POLITICA PER L'AMBIENTE

La politica per l'ambiente sviluppatasi nel corso del 2008 si è concentrata sull'approvazione da parte del Consiglio europeo dell'11-12 dicembre del "Pacchetto energia-clima" presentato dalla Commissione all'inizio dell'anno. Il Pacchetto clima-energia, che è stato varato dal Parlamento europeo a larga maggioranza lo scorso 17 dicembre, contiene una serie di misure volte a raggiungere l'obiettivo globale (approvato dal Consiglio europeo nel marzo

2007) della riduzione del 20 per cento dei gas a effetto serra entro il 2020 e di una percentuale del 20 per cento di energie rinnovabili nel consumo finale di energia dell'Unione europea entro il 2020, compreso un obiettivo del 10 per cento per i biocarburanti nel settore dei trasporti.

Esso si basa su alcuni principi essenziali: obiettivi forti, effettivi e credibili; correttezza ed equità nella ripartizione degli sforzi; rapporto costi-efficacia positivo; sviluppo e diffusione delle tecnologie per ottenere, nel più lungo periodo, le necessarie forti riduzioni delle emissioni di gas a effetto serra e introduzione degli incentivi necessari per giungere ad un accordo internazionale in materia climatica.

L'approvazione di questo complesso ed ambizioso insieme di regole ambientali ed energetiche rappresenta il coronamento dell'intenso lavoro svolto dalla Presidenza francese nel corso del semestre. Essa ha fortemente voluto questo risultato, che consente all'Europa di mantenere un ruolo guida a livello internazionale, in particolare per ciò che riguarda il negoziato internazionale sui cambiamenti climatici relativo al periodo successivo al 2012.

L'Italia, grazie all'impegno profuso a livello politico e amministrativo, ha visto centrare entrambi gli obiettivi che si era prefissata per l'approvazione del pacchetto. In particolare, come già illustrato nella Parte II, Sezione II, cap.I, ha ottenuto l'introduzione degli elementi di flessibilità richiesti per il raggiungimento degli obiettivi nazionali (commercio virtuale di energia rinnovabile con Paesi terzi; maggior ricorso ai crediti per l'abbattimento delle emissioni nei Paesi in via di sviluppo (PVS); clausola di revisione a metà percorso per le emissioni rinnovabili e di riesame generale del pacchetto dopo la Conferenza di Copenaghen); e la riduzione dei costi per il sistema manifatturiero, onde evitare la temuta delocalizzazione delle imprese (concessione di quote gratuite per i settori a rischio di *carbon leakage*; possibile compensazione dei costi aggiuntivi; semplificazioni per le piccole imprese).

Un altro provvedimento di notevole rilievo, negoziato in parallelo e approvato contestualmente al pacchetto, è il Regolamento sulle emissioni di automobili per uso privato, che impone rigorosi limiti alle emissioni di CO<sub>2</sub> da parte degli autoveicoli a partire dal 2012 (cfr. Cap. III.1). Per l'Italia, si è trattato di tutelare la produzione nazionale, caratterizzata, da un lato da automobili di fascia di prezzo medio-bassa e, dall'altro, delle auto sportive di lusso.

### **VII.1. Cambiamenti climatici**

Come anticipato nel precedente capitolo, il 2008 ha visto 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, nonché la discussione del Regolamento CO2 auto e della Direttiva sui combustibili per il trasporto. Infine è stata adottata in seconda lettura la Direttiva che include il trasporto aereo nel sistema comunitario di scambio delle quote di emissione dei gas a effetto serra.

Si riportano di seguito i principali elementi contenuti nelle sopraindicate proposte di direttive o direttive.

*Direttiva 2008/101/CE del 19 novembre 2008 del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la Direttiva 2003/87/CE al fine di includere le attività di trasporto aereo nel sistema comunitario di scambio delle quote di emissione dei gas a effetto serra (Testo rilevante ai fini del SEE - Termine di recepimento: 2 febbraio 2010).*

La direttiva mira ad adeguare l'attuale sistema di scambio agli obiettivi da raggiungere nel periodo 2013-2020. L'obiettivo principale della direttiva consiste nel ridurre l'impatto esercitato dal settore aereo sui cambiamenti climatici, inserendo le emissioni prodotte del trasporto aereo nel sistema generale comunitario di scambio delle quote (sistema ETS). A partire dal 2012, tutti i voli in arrivo e in partenza dagli aeroporti dell'Unione europea saranno inclusi nel sistema. L'Italia ha sempre manifestato un sostegno all'inclusione del settore del trasporto aereo nel sistema europeo di scambio di emissioni.

La maggiore criticità riguarda la previsione di applicare in modo generalizzato la c.d. assegnazione ad asta delle quote di emissione. Da tale approccio derivano due principali criticità:

- il rischio di delocalizzazione delle imprese del settore manifatturiero dell'Unione europea, le cui emissioni di CO2 sono regolamentate attraverso il sistema ETS (sistema europeo per lo scambio dei permessi di emissione), nei Paesi terzi in cui tali attività produttive non sono regolamentate (ad esempio Paesi con economia emergente). L'Italia ha sostenuto la necessità di salvaguardare l'industria manifatturiera a rischio di *carbon leakage*, chiedendo che i settori esposti possano avvalersi del 100% di assegnazione gratuita e che tale assegnazione sia fatta sulla base di parametri fissati a livello comunitario (*benchmarks*).

- il settore termoelettrico non è considerato a rischio di *carbon leakage*, in quanto si ritiene che l'incremento di costo derivante dall'obbligo di acquisto delle quote venga comunque trasferito sugli utenti, e quindi dovrà acquistare tutte le quote necessarie mediante asta.

Gli Stati Membri dovrebbero destinare i proventi delle aste ad interventi di mitigazione di adattamenti ai cambiamenti climatici anche nei Paesi in via di sviluppo (cd. *earmarking*). La maggior parte degli Stati Membri è contraria all'*earmarking* che costituisce una limitazione della sovranità degli Stati Membri in materia fiscale. La Commissione europea è particolarmente sensibile alla tematica poiché l'*earmarking* consentirebbe di mobilitare ingenti risorse finanziarie a favore dei Paesi in via di sviluppo, incentivandoli così ad aderire all'accordo per il periodo post-2012.

Vista la nuova impostazione che comunque determinerà un notevole costo aggiuntivo per i settori ETS, l'Italia ha chiesto un approccio più flessibile all'utilizzo dei crediti previsti dal Protocollo di Kyoto al fine di incentivare la realizzazione dei progetti JI/CDM (meccanismi flessibili di riduzione delle emissioni) in ragione del loro contributo allo sviluppo sostenibile dei Paesi in via di sviluppo e con economia in transizione, nonché di ridurre i costi di attuazione per gli operatori in ragione del fatto che le previsioni indicano che in futuro il prezzo dei crediti dovrebbe essere inferiore al prezzo delle quote.

Inoltre, l'Italia ha ottenuto l'eliminazione del meccanismo di aggiustamento automatico dello sforzo di riduzione richiesto ai settori ETS e non ETS a seguito del passaggio dall'obiettivo unilaterale del 20% all'obiettivo del 30% sottoscritto nell'ambito di un accordo internazionale per la regolamentazione delle emissioni nel periodo post-2012. Pertanto, gli elementi essenziali del pacchetto, saranno oggetto di una clausola di revisione sulla base della quale la Commissione presenterà a seguito dell'accordo di Copenhagen una nuova proposta che terrà conto soprattutto della comparabilità degli impegni sottoscritti dai paesi terzi.

*Proposta di Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 gennaio 2008 concernente gli sforzi degli Stati membri per ridurre le emissioni dei gas ad effetto serra al fine di adempiere agli impegni della Comunità in materia di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra entro il 2020.*

La proposta stabilisce la ripartizione degli oneri di riduzione fra gli Stati membri relativamente alle emissioni dei cd. settori non ETS (trasporti, riscaldamento consumi domestici, agricoltura). L'individuazione degli obiettivi di riduzione per ciascuno Stato Membro è stata fatta in base al principio di equità e solidarietà tra gli Stati Membri in modo che gli Stati caratterizzati

da un PIL pro-capite inferiore alla media comunitaria possano aumentare le rispettive emissioni, mentre quelli con un PIL pro capite superiore alla media debbano ridurle. Secondo tale approccio, l'Italia dovrà ridurre le emissioni nei settori non regolati dall'ETS del 13% rispetto ai livelli del 2005. L'Italia ha sottolineato che il PIL pro-capite non è l'indicatore idoneo a garantire l'equità della distribuzione degli sforzi di riduzione in ragione del fatto che il PIL pro-capite si limita a descrivere la capacità di un Paese di "pagare" (e quindi di investire risorse per la riduzione delle emissioni) e non coglie il suo potenziale di riduzione e l'efficienza energetica già raggiunta. Tale posizione è riscontrabile nella disposizione introdotta nella decisione di consentire un maggiore uso dei crediti da progetti CDM e JI (dal 3% al 4%) per gli Stati Membri particolarmente penalizzati dal criterio utilizzato per la ripartizione degli oneri.

La decisione introduce obiettivi di riduzione delle emissioni annuali vincolanti. Ossia ciascuno Stato Membro dovrà ridurre annualmente le proprie emissioni a partire dal 2013 (anno in cui le emissioni non dovranno superare la media delle emissioni degli anni 2008-2010) fino al 2020 seguendo un percorso lineare. E' prevista una clausola di flessibilità del 5% (da recuperare l'anno successivo). Vale quanto detto sulle limitazioni qualitative e quantitative sull'uso dei crediti in relazione alla direttiva ETS che verranno comunque riesaminate nell'ambito della clausola di revisione per decidere le modalità di passaggio dall'obiettivo unilaterale del 20% all'obiettivo del 30% sottoscritto nell'ambito di un accordo internazionale.

*Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa allo stoccaggio geologico del biossido di carbonio e recante modifica delle direttive 85/337/CEE e 96/61/CE del Consiglio e delle direttive 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE e del regolamento (CE) n. 1013/2006, del Parlamento europeo e del Consiglio.*

La cattura e lo stoccaggio geologico della CO<sub>2</sub> consistono in un insieme di operazioni di carattere industriale finalizzate alla separazione della CO<sub>2</sub> dal flusso di gas in uscita dai camini degli impianti (centrali elettriche, raffinerie, ecc.), il suo trasporto ed infine la sua iniezione in idonee strutture geologiche profonde al fine del suo stoccaggio permanente. Lo scopo della proposta è stabilire un quadro legale affinché lo stoccaggio geologico di CO<sub>2</sub> (che rientra comunque nel campo di applicazione della direttiva ETS) avvenga in modo sicuro per l'ambiente, regolamentando la concessione delle autorizzazioni, e nel contempo di porre le basi per la diffusione delle tecnologie CCS. La proposta di direttiva prevede che le attività di

esplorazione per l'individuazione dei siti di stoccaggio, nonché le attività di iniezione e stoccaggio nel sito individuato siano soggette ad autorizzazione da parte dello Stato membro. Stabilisce inoltre i contenuti e le condizioni per le autorizzazioni, gli obblighi del gestore del sito in materia di monitoraggio e comunicazione delle informazioni, le ispezioni, i provvedimenti da adottare in caso di irregolarità e/o fuoriuscite di CO<sub>2</sub>, gli obblighi in fase di chiusura e di post-chiusura delle strutture.

Una volta che il sito raggiunge il suo riempimento massimo, deve essere sigillato a carico del gestore e per un minimo di venti anni la responsabilità ambientale e quella di eventuali emissioni di CO<sub>2</sub> rimangono a carico del gestore. Al momento del trasferimento di responsabilità dagli operatori allo Stato membro, il gestore deve versare una contropartita finanziaria che copra almeno i costi di monitoraggio per i successivi 30 anni. Al fine di promuovere gli investimenti per la realizzazione di tali siti e creare un'adeguata domanda, la proposta di direttiva dispone che i nuovi impianti termoelettrici superiori ai 300 MWe debbano disporre di uno spazio sufficiente per installare le attrezzature necessarie per la cattura e la compressione della CO<sub>2</sub> prodotta e prevede una clausola di revisione che renderebbe obbligatoria l'installazione di tali attrezzature.

L'Italia sostiene lo sviluppo della tecnologia CCS (Cattura e stoccaggio del carbonio) ed intende promuovere la realizzazione di progetti dimostrativi nell'ambito dei fondi messi a disposizione dall'Unione europea e tramite l'uso delle quote di riserva previsto dalla Direttiva ETS. Pertanto ha chiesto che nell'identificazione dei progetti dimostrativi che usufruiranno del contributo comunitario sia rispettata un'adeguata distribuzione geografica.

*Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.*

Obiettivo della proposta di direttiva è la promozione dell'energia da fonti rinnovabili. Essa stabilisce target nazionali obbligatori al 2020 (per l'Italia 17% rispetto al consumo energetico totale) all'utilizzo di energia da fonti rinnovabili, nonché un target (10% rispetto al consumo di carburanti) specifico per l'utilizzo di biocombustibili nel settore dei trasporti da raggiungere entrambi nel 2020. Vengono inoltre identificate delle disposizioni relativamente alla garanzia di origine, alle procedure amministrative, ai collegamenti con la rete elettrica e a sistemi di supporto per l'uso di energia da fonti rinnovabili. Vengono infine individuati i criteri di sostenibilità per i biocombustibili destinati al trasporto e per i bioliquidi destinati alla produzione di energia termo-elettrica.

*Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che definisce i livelli di prestazione in materia di emissioni delle autovetture nuove nell'ambito dell'approccio comunitario integrato finalizzato a ridurre le emissioni di CO2 dei veicoli leggeri.*

La proposta mira a ridurre le emissioni di CO2 prodotte dalle autovetture, garantendo nel contempo il corretto funzionamento del mercato interno. A tal fine fissa un target, come valore medio delle emissioni di CO2 delle autovetture nuove vendute annualmente nella Comunità, di 130 g CO2/km da raggiungere al 2012. A partire dal 2020 è previsto un nuovo obiettivo pari a 95 g CO2/km.

Al fine di distribuire l'onere tra le case costruttrici europee, il regolamento stabilisce che vengano fissati valori di emissione di CO2/km per le autovetture di nuova immatricolazione nella Comunità in funzione diretta della loro massa (peso). Tale approccio prevede che al crescere del peso del veicolo aumenti anche il valore di riferimento. Pertanto le vetture più leggere dovranno rispettare valori limite inferiori a 130 g/km, mentre le autovetture più pesanti avranno valori limite di gran lunga superiori. Questo meccanismo, basato su una curva con un'inclinazione del 60%, trasferisce ai segmenti medio-bassi della gamma di autovetture vendute nella Comunità parte dell'onere di riduzione dei segmenti alti.

Per assicurare il raggiungimento dell'obiettivo comunitario di 130 g CO2/km ciascun costruttore dovrà rispettare ogni anno, a partire dal 2012, un obiettivo specifico calcolato sulla base dei valori di riferimento previsti dalla curva e del peso delle autovetture nuove da esso vendute nell'Unione europea in quell'anno. Se un costruttore non consegue l'obiettivo, dovrà versare alla Commissione europea una sanzione annuale per le emissioni in eccesso.

Fin dall'inizio dei lavori, il negoziato si è presentato complesso in quanto è stata evidente una netta contrapposizione sui punti chiave della proposta tra gli Stati membri in cui si concentra la produzione di autovetture, in particolar modo tra la Francia e l'Italia (produttori specializzati nel segmento medio-basso), da un lato, e la Germania dall'altro. L'Italia ha espresso posizioni molto critiche sulla proposta della Commissione, in quanto l'adozione di obiettivi differenziati in base alla massa del veicolo non è coerente con il principio "chi inquina paga", la cui applicazione assicurerebbe un'efficace azione di orientamento della domanda verso autovetture meno inquinanti. In un'ottica di compromesso, la proposta della Commissione è stata resa più flessibile prevedendo:

- un periodo transitorio fino al 2015 in cui il regolamento si applicherà solo a una parte delle autovetture vendute (*phasing-in*);

- sanzioni ridotte a 5, 15 e 25 euro rispettivamente per il primo, secondo e terzo grammo di sforamento. Per i grammi ulteriori si pagherà la sanzione piena di 95 euro/grammo CO2;
- il conteggio delle riduzioni di emissioni di CO2 ottenibili con dispositivi innovativi non previsti nel test effettuato in sede di omologazione;
- supercredit per le autovetture che emettono meno di 50 g CO2/Km.

*Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 98/70/CE per quanto riguarda le specifiche relative a benzina, combustibile diesel e gasolio nonché l'introduzione di un meccanismo inteso a controllare e ridurre le emissioni di gas dovute all'uso di combustibili per i trasporti su strada, modifica la direttiva 1999/32/CE del Consiglio per quanto concerne le specifiche relative al combustibile utilizzato dalle navi adibite alla navigazione interna e abroga la direttiva 93/12/CEE.*

La proposta di direttiva, presentata dalla Commissione il 31 gennaio 2007, emenda la direttiva 98/70/CE, come modificata dalla direttiva 2003/17/CE, relativa alle specifiche tecniche dei combustibili commercializzati sul territorio comunitario destinati a veicoli con motore ad accensione comandata e a quelli con motore ad accensione per compressione.

La principale novità della proposta è rappresentata dall'inserimento nella direttiva di misure relative alla riduzione di emissioni di gas ad effetto serra; in particolare viene introdotto un obbligo di monitoraggio nonché di riduzione delle emissioni dei suddetti gas prodotte durante il ciclo di vita dei combustibili, da ottenersi al 2020. La quantificazione del target di riduzione, inizialmente pari al 10%, è stato il principale oggetto delle numerose discussioni in quanto molti Stati Membri, tra cui l'Italia, lo hanno ritenuto troppo ambizioso e irrealizzabile, e ne hanno chiesto un abbassamento.

Al fine di trovare un accordo in prima lettura con il Parlamento europeo, la Presidenza francese ha proposto di mantenere l'obiettivo del 10%, da raggiungere come segue:

- 6% entro fine 2020. Gli Stati membri potranno inoltre chiedere il rispetto di target intermedi, pari al 2% entro fine 2014 e 4% entro fine 2017;
- un auspicabile ulteriore 2% entro fine 2020, da raggiungere attraverso almeno uno dei seguenti modi:
  - o utilizzo di veicoli elettrici;
  - o utilizzo di tecnologie innovative quali il *Carbon Capture and Storage*;

- un auspicabile ulteriore 2% entro fine 2020, da raggiungere attraverso meccanismi flessibili (CDM).

Queste quote addizionali saranno comunque soggette ad una revisione da parte della Commissione che presenterà una proposta entro la fine 2012. L'Italia ha giocato un ruolo attivo nell'identificazione delle ultime due quote come indicative e non vincolanti.

## VII.2. Salvaguardia ambientale e sviluppo sostenibile

Nel corso del 2008 sono state adottate in via definitiva numerose proposte normative o di indirizzo finalizzate alla protezione dei diversi media ambientali (acqua, suolo, aria ed ecosistemi), mentre altre sono ancora in corso di esame da parte del Parlamento europeo o del Consiglio. Si riportano di seguito i principali contenuti di questi atti.

*Proposta di direttiva sulle emissioni degli impianti industriali (prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento).*

L'Agenda di Lisbona, il sesto Programma comunitario di azione in materia di ambiente, nonché la Strategia per lo sviluppo sostenibile dell'Unione europea hanno contribuito in modo importante alla decisione di rivedere la direttiva 96/61/CE sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (c.d. direttiva IPPC) e la legislazione in materia di emissioni industriali. Pertanto, il 21 dicembre 2007 la Commissione ha presentato una proposta di direttiva sulle emissioni industriali, che nel corso del 2008 è stata oggetto di esame in seno al Gruppo Ambiente del Consiglio e da parte del Parlamento europeo, che ha approvato il suo parere in prima lettura all'inizio del 2009. Essa peraltro, comportando una revisione della direttiva IPPC, si iscrive anche nell'ambito dell'iniziativa "Legiferare meglio" ed è stata inserita nel Programma aperto di semplificazione della Commissione europea che abbraccia il periodo 2006-2009 (cfr. Cap. I.3.1.).

Quanto al suo contenuto, la proposta mira in particolare a migliorare la tutela dell'ambiente, garantendo al tempo stesso un rapporto costi-efficacia favorevole e promuovendo l'innovazione tecnica. Le attività industriali rappresentano una parte importante dell'economia, ma, al tempo stesso, contribuiscono all'inquinamento ambientale, alla produzione di rifiuti e al consumo di energia. Nonostante la riduzione delle emissioni realizzata nel corso degli ultimi decenni, esse rimangono una delle principali fonti di sostanze inquinanti. Elemento centrale della proposta di direttiva (come del resto dell'attuale direttiva IPPC) è pertanto l'applicazione negli impianti industriali delle migliori tecniche disponibili (BAT) ovvero l'utilizzo di tecniche

consolidate che siano le più efficaci per conseguire un elevato livello di protezione ambientale nel complesso e che possano essere applicate nel settore interessato in modo fattibile dal punto di vista economico e tecnico, tenuto conto dei costi e dei benefici.

*Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti. (Termine di recepimento: 12 dicembre 2010.)*

Il 19 novembre 2008 è stata adottata la direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce un nuovo quadro per la gestione dei rifiuti. La direttiva ha l'obiettivo di incoraggiare il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti nell'Unione europea e di semplificare l'attuale legislazione. Inoltre, promuovendo l'utilizzo dei rifiuti in quanto risorsa secondaria, la nuova normativa è intesa a ridurre la messa in discarica e le emissioni di gas ad effetto serra nelle discariche.

In particolare, la direttiva introduce un nuovo approccio per la gestione dei rifiuti che pone l'accento sulla prevenzione e contribuisce alla semplificazione legale abrogando la direttiva quadro in vigore relativa ai rifiuti (2006/12/CE), la direttiva relativa ai rifiuti pericolosi (91/689/CEE) e una parte della direttiva concernente l'eliminazione degli oli usati (75/439/CEE). Nell'adottare la nuova direttiva, il Consiglio ha accolto tutti gli emendamenti votati dal Parlamento europeo nel giugno 2008. Gli Stati membri devono provvedere al recepimento entro un termine di due anni.

*Direttiva 2008/56/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino (direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino). (Termine di recepimento: 15 luglio 2010).*

Il 17 giugno 2008 è stata adottata la direttiva relativa all'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino, accogliendo gli emendamenti votati dal Parlamento europeo in seconda lettura. La direttiva istituisce un quadro per la protezione e la preservazione dell'ambiente marino, la prevenzione del degrado e, laddove possibile, il ripristino delle zone in cui si siano avuti danni.

A tal fine ciascuno Stato membro definirà e attuerà strategie per le proprie acque marine in un quadro di cooperazione regionale con l'obiettivo di conseguire o mantenere un "buono stato ecologico" dell'ambiente marino entro il 2020. Le strategie per l'ambiente marino sono periodicamente aggiornate e rese accessibili al pubblico.

*Regolamento (CE) n. 1102/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al divieto di esportazione e allo stoccaggio in sicurezza del mercurio metallico.*

Il 22 ottobre 2008 è stato adottato il regolamento (CE) n. 1102/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio inteso a vietare le esportazioni di mercurio metallico e ad assicurarne lo stoccaggio in sicurezza per ridurre i rischi di esposizione per gli esseri umani e l'ambiente. In forza di esso, dal marzo 2011 sarà vietata l'esportazione di mercurio metallico, cinabro, cloruro mercuroso, ossido mercurico e miscele di mercurio metallico con altre sostanze, ivi incluse le leghe di mercurio, con una concentrazione di mercurio pari ad almeno il 95% in peso. A decorrere da tale data sarà inoltre considerato rifiuto il mercurio proveniente da tre fonti principali, ovvero l'industria dei cloro-alcali, la purificazione del gas naturale e la produzione di metalli non ferrosi.

*Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per l'azione comunitaria ai fini dell'utilizzo sostenibile dei pesticidi.*

Il 12 luglio 2006 la Commissione europea aveva adottato la Strategia tematica per l'uso sostenibile dei pesticidi contenente misure volte a ridurre l'impatto di queste sostanze sulla salute umana e sull'ambiente, garantendo al tempo stesso un'adeguata protezione delle colture. Contestualmente alla Strategia tematica, e al fine di darle attuazione, la Commissione aveva presentato una proposta di direttiva diretta ad istituire un quadro per l'azione comunitaria ai fini dell'utilizzo sostenibile dei pesticidi.

Nel 2008 si è finalmente chiusa la prima lettura della procedura di codecisione, con l'adozione da parte del Consiglio, il 19 maggio, della sua posizione comune. Al fine di raggiungere un accordo in seconda lettura con il Parlamento europeo, l'indicazione di obiettivi di riduzione è di fondamentale importanza. A questo fine si sono previste indicazioni sulla riduzione del rischio, nonché una data entro la quale la Commissione valuterà la possibilità di introdurre obiettivi di riduzione quantitativi, ferma restando la possibilità di stabilire obiettivi differenziati secondo le specificità degli Stati membri.

Il Parlamento si è pronunciato sulla posizione comune il 13 gennaio 2009, approvando un parere con emendamenti.

*Direttiva 2008/105/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008, relativa a standard di qualità ambientale nel settore della politica delle acque, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive del Consiglio 82/176/CEE, 83/513/CEE, 84/156/CEE,*

*84/491/CEE e 86/280/CEE, nonché modifica della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio. (Termine di recepimento: entro il 13 luglio 2010).*

La direttiva stabilisce norme di qualità ambientale per le acque di superficie degli Stati membri, fissando valori limite per oltre trenta sostanze inquinanti, compresi i pesticidi, i metalli pesanti e i biocidi. Tali limiti riguardano i picchi di inquinamento e i valori medi annui. Gli Stati membri devono adottare le misure necessarie per conformarsi a tali norme entro il 2015, conformemente alle disposizioni della direttiva quadro 2000/60/CE per il settore dell'acqua.

La direttiva non solo impone agli Stati membri di sorvegliare l'inquinamento dei fiumi e di stabilirne le tendenze a lungo termine, ma anche di analizzarne l'origine e di elaborare un inventario. Inoltre il nuovo atto legislativo abroga cinque precedenti direttive e contribuisce pertanto all'obiettivo della semplificazione normativa a livello dell'Unione europea.

#### *Organismi Geneticamente Modificati (OGM)*

La Commissione, nel giugno 2008, ha attivato un Gruppo di riflessione "sherpa OGM", nel quale sono stati coinvolti esponenti di alto profilo istituzionale, espressamente delegati dai 27 Capi di governo. Tale Gruppo si è dato l'obiettivo di affrontare argomenti strategici quali gli aspetti procedurali legati alle autorizzazioni, l'aumento di prezzi dei prodotti agricoli ed i rapporti con l'Organizzazione mondiale per il commercio. La Presidenza francese, a seguito dell'incontro informale dei Ministri dell'Ambiente del 4 luglio 2008, ha promosso i lavori di un gruppo di discussione (Gruppo ad hoc) finalizzato ad analizzare gli aspetti maggiormente critici dell'attuale assetto normativo comunitario sugli OGM e ad elaborare un progetto di Conclusioni che è stato approvato il 4 dicembre 2008. In tale sessione il Consiglio Ambiente ha ribadito che gli OGM, in particolare la coltura delle piante geneticamente modificate (PGM), suscitano all'interno della comunità scientifica e della società in generale, discussioni e interrogativi riguardo all'impatto che potrebbero avere sulla salute, sull'ambiente e sugli ecosistemi.

Il Consiglio ha anche sottolineato la necessità di armonizzare in maniera più soddisfacente le pratiche di valutazione degli Stati membri, garantendo un'analisi caso per caso di ciascuna PGM, tenendo conto delle specificità degli ecosistemi/ambienti e delle zone geografiche particolari, sulle quali è probabile che le PGM siano coltivate in conformità della legislazione esistente. Dichiarendo indispensabile la sorveglianza da parte dei titolari delle autorizzazioni, secondo procedure appropriate per ciascun OGM al fine di rilevare eventuali

effetti nocivi potenziali, ha infine invitato gli Stati membri, entro gennaio 2010, a raccogliere e scambiarsi informazioni pertinenti sulle implicazioni socioeconomiche dell'immissione in commercio di OGM.

#### *Piano di azione in materia di sviluppo sostenibile*

La rinnovata Strategia dell'Unione europea in materia di sviluppo sostenibile, adottata nel 2006, identifica nella promozione di modelli di produzione e consumo sostenibili una delle sfide principali per il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità. La Strategia invitava la Commissione europea a preparare un piano d'azione in tale ambito.

Il 16 luglio 2008, la Commissione ha presentato al Consiglio la sua Comunicazione COM(2008) 397, sul Piano d'azione "Produzione e consumo sostenibili" e "Politica industriale sostenibile". Tale Piano illustra la strategia della Commissione volta a sostenere un approccio integrato nell'Unione europea e a livello internazionale, a favore di un consumo e di una produzione sostenibili e per la promozione di una politica industriale sostenibile. In sostanza, il Piano d'azione è volto a migliorare la resa energetica e ambientale dei prodotti e a promuoverne l'accettazione da parte dei consumatori. Per raggiungere tale obiettivo vanno fissate norme ambiziose in tutto il mercato interno, per garantire che i prodotti siano migliorati adottando un approccio sistematico agli incentivi e agli appalti; va inoltre intensificata la diffusione di informazioni ai consumatori attraverso un sistema di etichettatura più semplice e più coerente, affinché la loro domanda possa sostenere tale politica. Il Consiglio Ambiente del 4 dicembre ha approvato un progetto di conclusioni sul Piano d'azione della Commissione.

## **VIII. POLITICA FISCALE**

Come riportato in maniera dettagliata qui di seguito, per quanto riguarda la politica fiscale il Governo italiano ha partecipato, nel corso del 2008, ai lavori comunitari in tema di fiscalità diretta ed indiretta e di cooperazione amministrativa, contribuendo, in particolare, alle discussioni in seno al Consiglio ECOFIN riguardanti la revisione del regime dell'IVA. Contemporaneamente ci si è concentrati sull'attività di recepimento di tre direttive concernenti rispettivamente le imposte indirette sulla raccolta di capitali, il luogo delle prestazioni di servizi e il rimborso dell'imposta sul valore aggiunto.

Per il 2009, la Presidenza ceca ha segnalato tra le sue priorità fiscali la discussione delle proposte sul regime accise dei tabacchi e sulla frode IVA e, a seguito delle Conclusioni del Consiglio europeo dell'11 e 12 dicembre 2008, deve ritenersi anche della proposta sulle aliquote ridotte IVA. Proseguiranno inoltre le discussioni sulla proposta di direttiva e di regolamento sul trattamento IVA dei servizi finanziari e assicurativi e potrebbe essere presentata una proposta di revisione della direttiva 2003/96/CE sulla tassazione dei prodotti energetici e l'elettricità.

### **VIII.1 Partecipazione del governo italiano ai lavori comunitari**

#### **FISCALITÀ INDIRETTA**

##### *Aliquote IVA ridotte*

Nel corso del 2008 sono proseguiti le discussioni sulla Comunicazione della Commissione in tema di aliquote IVA ridotte, discussioni che hanno portato il 7 luglio alla presentazione di una proposta di Direttiva intesa a realizzare una prima razionalizzazione delle aliquote, attraverso il chiarimento di alcune definizioni di categorie cui sono applicabili le aliquote ridotte, la verifica in questo ambito della possibile estensione di categorie di servizi ad alta intensità di mano d'opera e l'applicazione a regime della possibilità di applicare ad esse l'aliquota ridotta.

La proposta della Commissione è stata discussa in particolare sotto la Presidenza francese (4 novembre 2008 e 2 dicembre 2008), registrando il contrasto tra l'approccio della Commissione e della Presidenza e quello della Germania in particolare. Da parte italiana si è sostenuto l'approccio della Commissione di affrontare il tema in due fasi, pur facendo presenti i problemi tecnici di rilievo nazionale sollevati alla definizione di talune categorie, nonché talune incongruenze della proposta rispetto alle modifiche tecniche da apportare alla Direttiva 2006/112/CE.

L'intervenuta crisi finanziaria ha inserito la questione tra le misure per affrontare la crisi stessa e al Consiglio europeo dell'11 e 12 dicembre 2008 è stato espresso il sostegno all'applicazione di aliquote ridotte da parte degli Stati membri che lo desiderino in certi settori, chiedendo al Consiglio ECOFIN di regolare la questione entro marzo 2009.

*Tassazione servizi finanziari ed assicurativi*

Il Consiglio ECOFIN del 3 giugno 2008 e del 2 dicembre 2008, ha preso atto dei progressi del dossier che tuttavia mantiene difficoltà quanto alla definizione dell'opzione per la tassazione, oltre che per talune definizioni di categorie esenti, e deve ancora affrontare in concreto la questione del centro di condivisione dei costi.

*Gasolio commerciale*

Sulla proposta presentata dalla Commissione nel 2007 (COM (2007) 52 def.) per una direttiva del Consiglio di modifica della direttiva 2003/96/CE, diretta ad adeguare il regime fiscale specifico per il gasolio utilizzato come carburante per motori a fini commerciali e ad assicurare un coordinamento della tassazione della benzina senza piombo e del gasolio utilizzati come carburanti per motori, il Parlamento europeo ha adottato il 13 marzo 2008 il suo parere, che va nel senso auspicato dall'Italia nella definizione del gasolio commerciale dalle 3,5 tonnellate.

Nelle due sole riunioni a livello di Consiglio dedicate all'argomento dalle Presidenze di turno, nel primo semestre 2008 è stata discussa la possibilità di estendere la facoltà di ampliare ulteriormente l'agevolazione prevista per il gasolio commerciale, garantendo a fini ambientali l'invarianza di gettito anche con riferimento all'aumento dei pedaggi e non solo dei diritti d'utenza, nonché quella relativa alla modifica della definizione di uso commerciale estendendola ai veicoli da 3,5 tonnellate a 7,5 tonnellate.

*Modifiche tecniche alla direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto*

Nel corso del 2008 sono proseguiti le discussioni sulla proposta del 2007 della Commissione (COM(2007) 677), diretta ad apportare talune puntuale modifiche tecniche alla direttiva IVA (direttiva 2006/112/CE del Consiglio), in particolare con riferimento al regime speciale delle cessioni del gas, alla determinazione del diritto a detrazione con riferimento ad acquisti non destinati interamente ad uso professionale e al trattamento IVA degli acquisti delle organizzazioni comunitarie e internazionali. La posizione italiana è stata nel senso di sostenere le modifiche in tema di regime speciale per le cessioni del gas e di chiedere maggior generalità per la modifica in tema di determinazione del diritto a detrazione.