

PARTE SECONDA

PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA AL
PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA E
RECEPIMENTO DEL DIRITTO DELL'UNIONE
NELL'ORDINAMENTO INTERNO

Partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europea e recepimento del diritto dell'Unione nell'ordinamento interno

SEZIONE I PROFILI GENERALI E ORIENTAMENTI

A. FASE ASCENDENTE DEL PROCESSO NORMATIVO COMUNITARIO

1. Attività del CIACE nel 2009

Da quattro anni a questa parte il Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE) continua a svolgere l'attività di impulso e coordinamento delle diverse amministrazioni del Governo, sviluppando il loro coinvolgimento nella definizione strategica delle politiche europee e, *in primis*, nell'iter di predisposizione della normativa di fonte europea (c.d. fase ascendente).

Ciò ha consentito di dare maggiore vigore ed effettività alla partecipazione italiana al processo di integrazione europea, anche tenuto conto del fatto che, fino a poco tempo fa, il coordinamento delle politiche europee, in Italia, è stato tradizionalmente assicurato dando un rilievo centrale alla fase di recepimento della normativa comunitaria (c.d. fase discendente).

Come di consueto, l'attività del CIACE si è articolata sulla classica struttura che vede operare, a livello politico, il Comitato interministeriale e, a livello tecnico, il Comitato tecnico permanente (CTP) nonché i gruppi di lavoro che ad esso fanno capo. Tale attività è stata svolta avvalendosi del supporto dell'Ufficio di segreteria del CIACE che, come noto, espleta tutte le attività funzionalmente necessarie allo svolgimento delle attribuzioni del CIACE e del CTP, con il compito di effettuare una sistematica azione di coordinamento tra le amministrazioni centrali e locali, di sviluppare il dialogo con le parti sociali, comprese le componenti del mondo produttivo, e di attuare un importante raccordo con il Parlamento nazionale.

Per quanto riguarda le riunioni a livello politico, l'Ufficio di segreteria del CIACE, nel corso del 2009, ha dato impulso ad una serie di incontri interministeriali che hanno visto la partecipazione di quei Ministri di volta in volta interessati alle materie trattate, in base alla sua struttura caratteristica a "geometria variabile", ed il costante coinvolgimento del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio. Gli incontri hanno riguardato le principali tematiche strategiche di livello europeo: in particolare, il 23 ottobre, si è svolta la preparazione della Conferenza di Copenaghen, con l'obiettivo del coordinamento della posizione italiana in vista del Vertice climatico³⁹. Hanno, inoltre, avuto luogo una serie di incontri (3 e 15 settembre, 27 novembre, 4 dicembre: il primo di essi presieduto dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio) per avviare una riflessione sulla "mappatura" della presenza dei funzionari italiani all'interno delle istituzioni dell'Unione europea, con il fine di sensibilizzare le nostre amministrazioni verso il contesto

³⁹ Cfr. Parte I, Sez. III.

istituzionale europeo e di valorizzare, quindi, la nostra presenza all'interno delle istituzioni europee⁴⁰.

Si segnala, inoltre, l'incontro, in forma seminariale, promosso dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio, il 20 luglio, relativo alle ricadute sull'assetto istituzionale italiano dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. In tale sede sono stati effettuati approfondimenti in merito agli aspetti che con il nuovo Trattato subiranno le maggiori innovazioni rispetto ai Trattati previgenti (nuovo ruolo del Consiglio europeo; rafforzato ruolo del Parlamento europeo; potenziamento del ruolo dei Parlamenti nazionali)⁴¹.

Per quanto riguarda l'attività a livello tecnico⁴², anche nel 2009 essa è stata caratterizzata da un approccio selettivo, tenuto anche conto delle esigue risorse umane a disposizione, che ha portato a concentrarsi su un numero limitato di *dossier*, considerati di particolare importanza strategica e caratterizzati comunque da un elevato livello di trasversalità.

Sono stati affrontati sia *dossier* a carattere permanente, trattati nelle diverse formazioni consiliari europee, quali la Strategia di Lisbona e la Strategia europea per lo sviluppo sostenibile, sia *dossier* specifici, concernenti i temi principali dell'agenda europea, quali il pacchetto energia/cambiamenti climatici, Brevetti, *Set Plan*, ecc.⁴³.

Nel corso delle riunioni del Comitato tecnico permanente si sono affrontati anche altri temi specifici, quali l'analisi delle principali risoluzioni/atti di indirizzo delle Camere sui principali *dossier* tematici oggetto di esame parlamentare, nonché sul programma legislativo e di lavoro della Commissione europea per il 2009 e sul programma di 18 mesi del Consiglio dell'Unione europea presentato dalle Presidenze francese, ceca e svedese. Ciò, in aggiunta all'esame del Programma della Presidenza svedese e delle relative priorità, ha favorito la condivisione, tra le amministrazioni del Governo, circa l'individuazione dei *dossier* prioritari e dei seguiti operativi.

Numerose riunioni del CTP sono state, inoltre, dedicate alla definizione di una procedura per lo scambio di informazioni tra le Camere e il Governo in ordine ai progetti di atti dell'Unione, tema che sarà trattato nel paragrafo relativo alla partecipazione del Parlamento alla fase ascendente del diritto europeo.

1.1 *Dossier* a carattere permanente: attuazione della Strategia di Lisbona e della Strategia per lo sviluppo sostenibile

a) Strategia di Lisbona:

a.1 Attuazione della Strategia di Lisbona nel 2009

Il tema relativo alla Strategia di Lisbona è stato all'ordine del giorno di numerose riunioni del Comitato tecnico permanente, dato che la trasversalità dell'argomento impone una trattazione congiunta tra tutte le Amministrazioni. In particolare, gli incontri tecnici hanno riguardato diversi aspetti: dall'avvio dei lavori di preparazione del Rapporto 2009 sull'attuazione del Piano Nazionale di Riforma, alla informativa relativa alla visita della Commissione europea (*country team*), fissata tradizionalmente

⁴⁰ Cfr. Parte II, Sez. I, B, Cap. 2.

⁴¹ Cfr. Parte I, Sez. I, A, Cap. 1.

⁴² Cfr. Allegato I in Appendice.

⁴³ Cfr. la trattazione settoriale dei principali *dossier* nei paragrafi seguenti e, in allegato, tabella 1 e correlato grafico sulle riunioni tematiche dei gruppi di lavoro del CTP per l'anno 2009.

a metà anno, per dare ulteriore slancio all'azione degli Stati Membri in ordine all'attuazione delle raccomandazioni del Consiglio europeo e alla connessa preparazione dell'agenda degli incontri tra la Commissione e le varie amministrazioni, finalizzati a recepire suggerimenti e metodi di lavoro comuni tra gli altri SM.

Il Comitato tecnico permanente del CIACE ha preparato il Rapporto 2009 sullo stato di attuazione della Strategia di Lisbona, che il Ministro per le politiche europee, Andrea Ronchi, in qualità di coordinatore nazionale della Strategia, ha presentato al Consiglio dei Ministri nel mese di ottobre. Il Rapporto 2009 è stato successivamente inoltrato alla Commissione europea.

Il Rapporto contiene una sintesi degli interventi di breve termine adottati in risposta alla crisi ed in attuazione del Piano europeo di ripresa economica nonché sulle principali misure elaborate o in corso di predisposizione da parte dell'Italia per favorire la crescita e l'occupazione, in attuazione di quanto indicato nel Programma nazionale di riforma 2008-2010 per i settori macroeconomico, microeconomico e dell'occupazione e del mercato del lavoro.

Si riassumono, di seguito, i principali aspetti relativi al Rapporto 2009:

Settore macroeconomico. La strategia adottata è stata quella di massimizzare l'efficacia degli interventi garantendo condizioni di stabilità per la finanza pubblica. Gli interventi sono stati tempestivi, mirati e temporanei, in linea con quanto concordato in ambito europeo. Le misure hanno in particolare interessato le attività d'impresa, il rilancio degli investimenti privati e pubblici, il sostegno dell'occupazione, gli interventi a difesa del potere d'acquisto dei consumatori e gli aiuti al settore bancario. Per gli anni a venire, l'azione sarà improntata su un percorso rigoroso ma graduale, proseguendo nell'opera di cura dei conti pubblici in attesa di un più netto consolidarsi della ripresa economica.

Settore microeconomico. Significativi progressi sono stati registrati nel settore della liberalizzazione dei mercati e della creazione di un quadro normativo chiaro. Un ulteriore contributo verrà dato dal recente recepimento della Direttiva 2006/123/CE in materia di liberalizzazione dei servizi (d.lgs. 20 dicembre 2009, n. 198). Una forte azione, infine, è stata intrapresa nel settore della semplificazione delle procedure amministrative, a carattere ambientale ed infrastrutturale.

Settore occupazione e mercato del lavoro. Coerentemente alle raccomandazioni ricevute, si sta procedendo con le riforme strutturali di medio termine alle quali si sono aggiunti, in risposta alla crisi, interventi nel medio periodo per le categorie sociali più vulnerabili. In questo attuale contesto, l'azione sarà improntata verso approcci integrati nel settore della flessicurezza. Particolare attenzione è stata, inoltre, dedicata alla formazione del capitale umano e alle riforme dell'istruzione.

L'Italia ha, dunque, tenuto conto delle raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio europeo di marzo 2009.

a.2. La Strategia di Lisbona per il nuovo decennio: EU 2020

Con la scadenza del decennio, è apparso necessario procedere ad una sostanziale revisione della Strategia, revisione dettata anche dall'esigenza di migliorare ulteriormente il livello del coordinamento delle politiche economiche, come la crisi ha ben messo in evidenza. Una discussione preliminare sull'argomento ha avuto luogo nelle due ultime riunioni dei Coordinatori Nazionali di Lisbona, a dicembre 2008 e ad aprile 2009. Vi sono inoltre state discussioni a livello tecnico in molti gruppi di lavoro a Bruxelles.

Al Consiglio Affari Generali del 16 novembre scorso si è tenuta una discussione di carattere trasversale sul futuro della Strategia, sulla base di uno scarso documento di riflessione presentato dalla Commissione. Essa ha costituito la base delle conclusioni adottate dal Consiglio europeo di dicembre, che ha sottolineato la necessità di valutare l'impatto della Strategia di Lisbona e di trasformarla per rispondere alle sfide attuali. Sotto il profilo della metodologia, il Consiglio ha evidenziato l'importanza di una struttura di governance più trasparente ed efficiente, dell'essenzialità del monitoraggio e della valutazione delle misure politiche, di un migliore coordinamento delle politiche economiche, di un miglior utilizzo delle raccomandazioni paese, di un maggior legame tra le misure nazionali e quelle comunitarie e del rafforzamento della titolarità nazionale, attraverso un coinvolgimento più attivo delle parti sociali e delle autorità regionali e locali.

a.2.1 Contenuto del documento EU 2020

Il 24 novembre la Commissione europea, attraverso una sua comunicazione, ha lanciato una consultazione pubblica sul futuro della Strategia, chiamata ora "EU 2020", doc. (2009) 647 final "The future EU2020 Strategy"⁴⁴.

Sulla base di tale consultazione, gli Stati membri sono stati chiamati a fornire le proprie indicazioni in termini di obiettivi e governance.

Nel proprio documento di consultazione la Commissione ha iniziato a delineare alcuni orientamenti sia in termini di obiettivi che di governance.

Quale obiettivo finale viene mantenuta la crescita e l'occupazione, quali obiettivi intermedi la Commissione propone: una crescita basata sulla conoscenza, il coinvolgimento dei cittadini in una società partecipativa, un'economia competitiva, interconnessa e più verde. Dal documento emerge, in maniera chiara, che secondo la Commissione il futuro della Strategia si interseca con un forte impegno in campo ambientale e questo avrà riflessi anche sul futuro della nostra economia.

Sotto il profilo della governance si registra una tendenza a rafforzare la centralità del ruolo del Consiglio europeo che, secondo la Commissione, è l'unica istituzione in grado di assicurare il necessario impulso e l'effettiva integrazione delle politiche. Il Parlamento europeo potrebbe essere chiamato a svolgere un ruolo

⁴⁴ Cfr. Parte I, Sez. II, B

importante in questo nuovo assetto ed esprimere le sue idee prima del vertice di primavera.

Secondo la Commissione, il Consiglio europeo dovrebbe, pertanto, fissare un limitato numero di obiettivi guida, orientare la Strategia con istruzioni adeguate verso i Consigli settoriali, definire le corrispondenti azioni di policy da perseguire a livello di Stati Membri e di Unione europea. Le conclusioni del Consiglio di primavera, insieme agli orientamenti per gli Stati membri e per l'UE, dovrebbero diventare le nuove linee guida integrate. Tra le novità, si sottolinea che, per ognuno degli obiettivi, gli Stati Membri dovrebbero fissare i loro obiettivi per i prossimi 5 anni. Le priorità stabilite dovranno essere riflesse nei bilanci dell'UE e degli Stati membri. Il reperimento delle risorse finanziarie necessarie a conseguire uno sviluppo ed un'occupazione sostenibili dovrà avvenire a livello nazionale contemporaneamente al consolidamento fiscale. Il Patto di Stabilità e Crescita è deputato a svolgere un ruolo determinante nel guidare le politiche di bilancio verso tali fini.

a.2.2 La risposta italiana

Il tema della revisione della Strategia di Lisbona per il dopo 2010 ha già costituito oggetto di discussione in sede CIACE ad inizio del 2009. A seguito di tale dibattito è stato elaborato un primo documento di posizione dell'Italia, presentato dal Ministro Ronchi nella sua veste di Coordinatore Nazionale Lisbona il 22 aprile 2009 a Praga. In tale documento, venivano espresse due priorità chiave:

1. adozione di una vera politica europea per l'industria manifatturiera per migliorarne e aumentarne la competitività;
2. valorizzazione ed accrescimento delle potenzialità delle piccole e medie imprese, spina dorsale dell'economia italiana ed europea.

Con riferimento alla consultazione lanciata dalla Commissione europea, il CTP del CIACE ha avviato, a livello tecnico, nel dicembre 2009, il coordinamento per la definizione della posizione italiana in risposta alla consultazione della Commissione, attività che si è definita nei primi giorni di gennaio 2010. La risposta italiana è stata, infatti, inviata alla Commissione europea il 19 gennaio.

La posizione italiana si articola sulle seguenti direttrici: mantenimento di una forte base industriale e definizione di una politica industriale europea; valorizzazione delle PMI, in quanto vero motore dello sviluppo del continente, con una particolare attenzione alla loro capacità di fare ricerca, di innovare e di competere su mercati internazionali; attenzione agli aspetti territoriali, a partire dalla difesa della politica di coesione intesa come politica unitaria che integra le dimensioni economica, sociale e territoriale; transizione verso un'economia eco-efficiente; necessità di maggiori stanziamenti di risorse nel bilancio comunitario e loro legame diretto con le priorità della Strategia.

b) Strategia europea per lo sviluppo sostenibile (EU SDS)

La Presidenza svedese ha presentato al Consiglio Europeo di dicembre un rapporto sui progressi e il futuro della SDS. Il rapporto è stato redatto a seguito di una serie di riunioni informali a Bruxelles nel formato "Amici della Presidenza", cui hanno partecipato l'Ufficio di Segreteria del CIACE (il cui Direttore generale è punto di contatto nazionale per la Strategia), il Ministero dell'Ambiente e la Rappresentanza.

La Commissione europea ha presentato una Comunicazione "Mainstreaming sustainable development into EU policies", che è stata alla base dell'esercizio, e ha specificato che utilizzerà il rapporto della Presidenza come input per una proposta di evoluzione della EU SDS.

Sul piano generale, la principale sfida è costituita dalla difficoltà nel comprendere e comunicare la relazione tra EU SDS ed altre strategie e politiche europee, come la Strategia di Lisbona, le politiche dei cambiamenti climatici e dell'energia, la politica marittima. E' perciò necessario un chiarimento sulle possibili sinergie tra SDS ed altre strategie, sullo scambio di best practices, sul monitoraggio e l'attuazione della strategia. In questo gioca un ruolo importante il miglioramento degli indicatori statistici, sulla linea di quanto previsto nella comunicazione " GDP and beyond- Measuring progress in a changing world " presentata dalla Commissione il 20 agosto 2009.

Il rapporto si è perciò concentrato sulla possibile integrazione tra SDS e Strategia di Lisbona, dal punto di vista dei temi della SDS, che sono stati discussi approfonditamente (cambiamenti climatici, produzione e consumo sostenibili, conservazione e gestione delle risorse naturali, salute, inclusione sociale, demografia, migrazione, povertà globale), della governance e della necessità di operare una generale razionalizzazione dell'assetto delle politiche economiche nell'Unione Europea. Sul lato degli indicatori associati alla SDS, accanto alla già citata comunicazione "GDP and beyond " la Commissione ha annunciato l'intenzione, entro il 2010, di costruire uno "scoreboard" che possa essere complementare agli indicatori.

1.2 Principali dossier tematici

a) Energia e cambiamenti climatici ⁴⁵

Per quanto riguarda la Conferenza di Copenaghen, una parte rilevante del 2009 è stata dedicata alla preparazione della Conferenza di Copenaghen e alla posizione negoziale che l'UE avrebbe tenuto in quella sede. La definizione della posizione italiana in seno a quella UE è stata oggetto di approfondita discussione in ambito ministeriale, con diverse riunioni dedicate esplicitamente a questo tema, e con un sottostante processo di coordinamento a livello tecnico.

In sintesi, per l'Italia il raggiungimento a Copenaghen di un accordo globale (con la partecipazione piena non solo degli Stati Uniti ma anche dei Paesi emergenti) e ambizioso avrebbe costituito la migliore garanzia possibile che non venissero fondamentalmente alterate le condizioni di concorrenza tra i vari sistemi industriali. Di conseguenza, non sarebbero state per noi accettabili soluzioni negoziali che avessero comportato un aggravio insostenibile, in termini

⁴⁵ Per tutti gli aspetti relativi ad energia e cambiamenti climatici, cfr. Parte I, Sez. III e Parte II, Sez. II, capp. 6 e 7.

finanziari e di riduzione delle emissioni; ovvero che avessero esposto il sistema industriale a "concorrenza sleale" da parte dei Paesi che dovessero assumere impegni meno rigorosi.

Per ottenere questi risultati, sarebbero stati necessari impegni vincolanti e comparabili, affiancati da meccanismi di monitoraggio, *reporting*, e valutazione e meccanismi di trasferimento finanziario e di tecnologie. A queste condizioni, l'Unione europea avrebbe potuto incrementare il proprio impegno di riduzione fino al 30% rispetto al 1990.

a.1. Attuazione del pacchetto energia-clima.

a.1.1 Decisione della Commissione sui settori esposti al rischio di Carbon Leakage 46

Per evitare il *carbon leakage* la nuova Direttiva ETS prevede che venga svolta in comitologia una valutazione del rischio che esso si verifichi, sulla base di criteri quantitativi e qualitativi (incremento del costo di produzione, esposizione alla concorrenza internazionale, situazione del mercato), valutazione cui sono stati soggetti tutti i settori industriali.

L'Ufficio di Segreteria del CIACE ha svolto un'intensa attività di coordinamento su questo *dossier* nei mesi che hanno portato all'adozione, nel settembre 2009, della lista di settori esposti al rischio di *carbon leakage*.

Il coordinamento ha incluso un approfondito confronto diretto con tutti i settori interessati, che hanno fornito dati e materiale di supporto all'azione del Governo. L'obiettivo era, come si è detto, evitare che settori chiave della nostra economia venissero esposti a concorrenza di fatto sleale a partire dal 2013. Il risultato è stato positivo. La lista pubblicata in settembre copre praticamente tutti i settori chiave per la nostra economia, che saranno quindi esenti dall'obbligo di acquisto dei diritti di emissione, a condizione che i loro impianti abbiano caratteristiche di particolare efficienza che verranno stabilite attraverso un processo di *benchmarking* (v. sotto). Sottolineiamo che il settore elettrico è stato escluso a priori dalla possibilità di ricevere quote gratuite, partendo dal presupposto che esso avesse la possibilità di trasferire agevolmente (*pass-through*) il maggior costo di produzione ai prezzi finali.

Accanto alla decisione sul *carbon leakage*, va citata per completezza una proposta della Francia, che verrà probabilmente ripresentata alla luce del deludente esito della Conferenza di Copenhagen e che mira alla tassazione alla frontiera (*border tax adjustment*) di prodotti provenienti da Paesi che non hanno assunto impegni comparabili di riduzione delle emissioni.

⁴⁶ Per la definizione, cfr. Parte I, Sez. III.

a.1.2 *Benchmarking*

L'assegnazione a titolo gratuito di diritti di emissione, come accennato sopra, avverrà, secondo quanto stabilito dalla nuova direttiva ETS, in modo armonizzato e basandosi - per quanto possibile - su criteri di valutazione *ex-ante*. Questo permetterà di superare i problemi che si sono presentati nel passato, come la sovrallocazione di permessi gratuiti, e le disparità di trattamento tra settori omogenei in Paesi diversi. Secondo il testo della nuova direttiva (art. 10bis.2), "nel definire i principi per la determinazione dei parametri di riferimento *ex ante* per i singoli settori o sottosettori, il punto di partenza è il livello medio delle prestazioni del 10 % degli impianti più efficienti di un settore o sottosettore della Comunità nel periodo 2007-2008".

I parametri di riferimento (*benchmark*) verranno determinati a livello di prodotto e tenendo conto delle tecniche, dei prodotti sostitutivi e dei processi di produzione alternativi, della cogenerazione ad alto rendimento, del recupero energetico efficiente dei gas di scarico, della possibilità di utilizzare la biomassa e della cattura e dello stoccaggio di CO₂, ove tali tecniche siano disponibili, e in modo da non incentivare l'incremento delle emissioni.

Per definire i *benchmark*, la Commissione ha avviato un confronto con i settori interessati e gli Stati membri, con una estensiva raccolta di dati e una serie di studi e di incontri informali. L'Ufficio di Segreteria del CIACE ha svolto e sta svolgendo anche qui un compito di coordinamento tra le Amministrazioni interessate, e con il coinvolgimento dei settori e di Confindustria. La decisione finale dovrebbe essere approvata entro dicembre 2010.

a.1.3 *Aste dei diritti di emissione nel sistema ETS*

Per il settore elettrico e i settori non esposti al rischio di *carbon leakage*, ovvero per gli impianti che riceveranno solo parzialmente permessi gratuiti, i permessi dovranno essere acquistati all'asta e/o sul mercato secondario.

La vendita dei diritti di emissione dovrebbe costituire, secondo la Commissione, una importante fonte di gettito. Nella valutazione d'impatto del pacchetto clima-energia si stimavano introiti a livello UE nell'ordine di 30 miliardi di euro annui. Anche con un prezzo della CO₂ più basso di quello della valutazione d'impatto (30€/ton) e considerando gli effetti dell'applicazione del *carbon leakage*, il possibile livello di gettito resta molto rilevante.

Il regolamento che dovrà definire le modalità di svolgimento delle aste dovrà essere approvato entro giugno 2010. L'Ufficio di Segreteria del CIACE ha iniziato l'attività di coordinamento di questo *dossier* a metà del 2009, definendo la risposta italiana alla consultazione lanciata dalla Commissione [3] e redigendo in collaborazione con le Amministrazioni interessate due *position paper*, uno generale e uno specifico che è stato co-firmato con

Francia, Olanda e altri Stati membri. L'Ufficio ha inoltre partecipato a una serie di incontri informali indetti dalla Commissione con i principali *stakeholder*.

Il principale nodo negoziale riguarda la definizione di un sistema di aste centralizzato ovvero con poche piattaforme nazionali coordinate. L'Italia, insieme con Francia e molti altri SM, propende per il sistema centralizzato, mentre Germania, UK, Spagna e Polonia costituirebbero al momento della redazione di queste note una minoranza di blocco. La Commissione dovrebbe presentare la bozza della proposta di regolamento a metà del mese di febbraio.

Dal punto di vista politico, è importante ricordare che la direttiva ETS esprime l'auspicio che almeno la metà degli introiti delle aste vengano spesi dagli SM in attività legate al contrasto dei cambiamenti climatici. Tale clausola deve ovviamente essere conciliata con le esigenze di tutelare la sovranità nazionale nelle materie legate alla formazione del bilancio.

a.1.4 Riduzione delle emissioni dei veicoli commerciali leggeri

Il 29 ottobre 2009 la Commissione europea ha adottato una proposta di Regolamento per ridurre le emissioni di CO₂ dai veicoli commerciali leggeri.

Il nuovo Regolamento è inteso come complemento del Regolamento 443/2009 (CO₂ in cars) nell'ambito dell'approccio integrato per raggiungere l'obiettivo UE di 120 gCO₂/km per tutti i nuovi veicoli leggeri. La proposta contribuirebbe per un 5% allo sforzo di riduzione delle emissioni complessivo.

L'Ufficio di Segreteria del CIACE ha iniziato un'intensa attività di coordinamento ai primi di settembre 2009, tenendo anche contatti bilaterali con Germania e Francia, Paesi con i quali vi erano state intese negoziali forti in occasione del *dossier* CO₂ auto. Basandosi su una bozza della proposta di regolamento, è stata elaborata ai primi di ottobre una lettera alla Commissione, firmata dai Rappresentanti permanenti di Italia, Francia e Germania, che sottolineava i principali punti critici della bozza. A seguito della lettera, la Commissione ha posposto la presentazione della proposta di regolamento, che è stata quindi sostanzialmente modificata, accogliendo molti dei punti della lettera stessa, e presentata ufficialmente il 29 ottobre.

Il negoziato è tuttora in corso e presenta ancora alcuni punti critici, legati ad esempio al meccanismo di *phase-in* e all'obiettivo di lungo termine. L'Ufficio sta proseguendo l'attività di coordinamento.

a.1.5 SET-Plan sulle tecnologie energetiche

Nel corso del 2009 sono proseguite le attività relative al Piano Strategico Europeo per le Tecnologie Energetiche (SET Plan). Tale piano mira a dotare l'Europa di un nuovo programma di ricerca nel campo energetico, accelerare l'innovazione nelle tecnologie a basso

tenore di carbonio, contrastare la dispersione delle risorse finanziarie ed agevolare il legame tra ricerca e mercato, incentivando un approccio strategico ed all'insegna del partenariato. Ad ottobre 2009 la Commissione europea ha adottato la comunicazione "Investire nello sviluppo di tecnologie a basse emissioni di carbonio" con lo scopo di incentivare lo sviluppo delle tecnologie a ridotto impatto ambientale, implementare in maniera efficace il SET *Plan* e stimare le risorse necessarie al finanziamento delle tecnologie energetiche. Le stime finanziarie contenute nella comunicazione sono il risultato di consultazioni con gli *stakeholders* e con gli esperti nei differenti settori interessati.

Alle sei iniziative industriali europee previste originariamente dal Piano (energia eolica, energia solare, bioenergia, cattura trasporto e stoccaggio di CO₂, rete elettrica, fissione nucleare sostenibile) è stata aggiunta quella denominata "Città intelligenti". Tale iniziativa è finalizzata a trasformare le città europee in nuclei all'avanguardia a basse emissioni di carbonio attraverso lo sviluppo di reti intelligenti, nuove generazioni di edifici e soluzioni di trasporto a basse emissioni.

Per rendere i programmi delle iniziative industriali più operativi, è stata definita la tabella di marcia tecnologica (*Technology Roadmap*) per il periodo 2010-2020. Questa mappa descrive, per ogni iniziativa, gli obiettivi e le attività da realizzare, stabilisce priorità e tempi per le diverse attività, identifica traguardi intermedi (*milestones*) ed indicatori di *performance* per monitorarne i progressi.

La Commissione ha istituito, poi, un sistema di gestione delle informazioni e della conoscenza ad accesso aperto (SETIS). Il sistema presterà assistenza per la presentazione periodica di relazioni sui progressi compiuti dal Piano SET e fornirà informazioni in materia di politica energetica mediante l'Osservatorio del mercato energetico e il riesame strategico biennale sull'energia. L'Italia ha nominato il proprio punto di contatto nazionale.

Sotto la Presidenza svedese si è tenuta in ottobre a Stoccolma la conferenza del SET Plan volta ad individuare i progressi conseguiti dalle iniziative industriali europee. Su tali iniziative, l'impegno degli Stati membri è ipotizzato "a geometria variabile", secondo le rispettive priorità, interessi e capacità.

In tale contesto generale il CIACE ha proseguito nella sua azione di coordinamento del gruppo di lavoro composto dai delegati allo *Steering Group on Strategic Energy Technologies* e allo *Sherpa Steering Group* che ha operato per definire gli interessi e le priorità dell'industria e della ricerca italiana sui temi oggetto delle iniziative industriali europee.

b) *Proprietà intellettuale*⁴⁷

E' proseguita l'attività del Gruppo di lavoro sui brevetti, costituito alla fine del 2006. In parallelo all'avanzamento del negoziato, l'Ufficio di Segreteria del CIACE ha proceduto a coordinare i lavori per concordare le linee per gli interventi della delegazione italiana al Gruppo di lavoro "Proprietà intellettuale" del Consiglio dell'Unione europea nonché per il necessario supporto tecnico degli interventi del Ministro per le Politiche europee al Consiglio Competitività.

La principale novità intercorsa nel 2009 ha riguardato il consenso politico dei Ministri degli Stati membri al Consiglio Competitività del 4 dicembre 2009 su un pacchetto unico costituito da:

- a) una proposta di regolamento istitutivo del brevetto comunitario, prima tappa della procedura di codecisione, ai sensi della nuova base giuridica introdotta dal Trattato di Lisbona;
- b) un progetto di Conclusioni relative a "Un sistema rafforzato dei brevetti in Europa" relativo ad alcuni aspetti del brevetto europeo nonché ad alcuni dettagli sul sistema giurisdizionale.

Inoltre, con riguardo al tema della giurisdizione, nel corso del 2009 è stata avanzata la richiesta di parere alla Corte di giustizia sulla compatibilità dell'istituendo tribunale del brevetto comunitario ed europeo con il sistema giurisdizionale delineato dal Trattato; il relativo procedimento dinanzi alla Corte è attualmente pendente.

E' intenzione della Presidenza spagnola sottoporre al Consiglio Competitività di maggio 2010 il nuovo regolamento sul regime linguistico del Brevetto comunitario. Pertanto il CIACE accorderà la sua agenda politica e tecnica agli impegni preparatori connessi a tale obiettivo.

c) *Direttiva antidiscriminazione*⁴⁸

Al fine di rilanciare i lavori sulla proposta di direttiva in materia di parità di trattamento contro la discriminazione per motivi di religione o convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale al di fuori del mondo del lavoro, la Presidenza svedese ha accelerato nel secondo semestre del 2009 i ritmi del negoziato, presentando agli Stati membri numerosi emendamenti alla proposta intesi a rimuovere le perplessità espresse da alcune delegazioni degli SM, che avevano impedito il pieno accoglimento della stessa nel corso delle precedenti presidenze francese e ceca. Si ricorda che la proposta di direttiva si colloca tra le iniziative presentate dalla Commissione il 2 luglio 2008, nel quadro della nuova Agenda Sociale. Essa si basa sulla necessità di nuove misure antidiscriminazione, emersa da una diffusa esigenza di raggiungere un livello omogeneo di protezione contro le discriminazioni a livello europeo, tenuto conto dei vantaggi che una protezione uniforme garantirebbe sia ai cittadini che alle imprese. Occorre rilevare, inoltre, che l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha comportato il cambiamento della procedura legislativa applicabile alla direttiva in esame e di conseguenza ha mutato il ruolo del PE. Si passa, infatti, dalla procedura della consultazione a quella del parere conforme

47 Su questi aspetti, cfr. Parte II, Sez. II, Cap.1.3.1.

48 Su questi aspetti, cfr. Parte II, Sez. II, Cap. 10.1.2.

(consultazione rafforzata) 49. Pertanto, sembra probabile che nel corso del 2010 si dovrà attendere un nuovo parere da parte del PE, una volta raggiunto l'accordo in Consiglio.

Nel dettaglio, le proposte redazionali elaborate dalla Presidenza svedese hanno riguardato i seguenti aspetti: il campo di applicazione della direttiva, la divisione delle competenze tra Comunità europea e Stati membri, le disposizioni in materia di disabilità e il calendario per l'attuazione degli obblighi derivanti dalla direttiva.

L'attività di coordinamento da parte dell'Ufficio di Segreteria del CIACE è stata esplicata mediante sei riunioni con le Amministrazioni interessate, che hanno proseguito l'impegno di valutare le implicazioni trasversali della proposta per poter conseguire una migliore definizione della posizione italiana. In particolare, si sottolinea che l'Italia, pur accogliendo positivamente il principio del completamento della legislazione europea in materia di non discriminazione, ha mantenuto un atteggiamento prudente sul merito della proposta; rispetto alla parte disabilità, sono stati apprezzati gli ultimi sviluppi del testo, decisamente migliorato rispetto alle versioni precedenti, ma si attende il chiarimento di numerose questioni rimaste in sospeso. Sull'impianto generale dell'atto, l'Italia nutre ancora perplessità, dal momento che è maturata la convinzione che sia necessario uno sforzo consistente in direzione di una ancora maggiore certezza giuridica della direttiva, per evitare di accrescere il "ruolo" della Corte di Giustizia chiamata ad interpretare norme vaghe e generiche, che, in ultima analisi, finiscono per sostituire al diritto positivo il diritto giurisprudenziale. Ciò a scapito della certezza del diritto e di un quadro chiaro di riferimento cui gli SM devono attenersi, posto che la fonte primaria dei vincoli deve essere rappresentata dalle procedure legislative e non dalle interpretazioni della giurisprudenza.

E' intenzione della Presidenza spagnola raggiungere al Consiglio EPSCO di giugno 2010 l'accordo politico dei Ministri sulla direttiva antidiscriminazione. Data la complessità degli aspetti implicati, l'Ufficio di segreteria del CIACE continuerà ad impegnarsi nella direzione del coordinamento delle amministrazioni interessate per seguire tutte le fasi preparatorie connesse a tale obiettivo.

*d) Dossier relativi alla tutela della biodiversità*⁵⁰

Nel corso del 2009 si sono svolte alcune riunioni di coordinamento per definire la posizione nazionale, in seno alle istituzioni dell'Unione, su due *dossier* concernenti:

- il voto da esprimere – sia nei Consigli che nei Comitati di settore – in merito alla commercializzazione di alcuni organismi geneticamente modificati (OGM). Al riguardo, si segnala che, nonostante per i casi all'esame del gruppo di lavoro l'Agenzia europea per la sicurezza alimentare avesse espresso parere favorevole, si registra ormai costantemente una situazione di blocco in sede di comitatologia, che sottende una più generale incertezza derivante dalle differenze di approccio alla materia degli OGM;

⁴⁹ Cfr. Parte I, Sez. I, A, Cap. 1.1

⁵⁰ Cfr. Parte II, Sez. II, Cap. 2.4

- l'istanza reiterata dal Governo italiano alla Commissione per l'inclusione di una specie di volatile ("*sturnus vulgaris*") tra le specie cacciabili, in analogia con quanto avviene per altri paesi europei. A supporto di tale richiesta, è stato valutato congiuntamente dalle amministrazioni interessate un approfondito studio curato dall'Istituto nazionale fauna selvatica che sottolinea come condotte venatorie meno proibitive non compromettano la consistenza demografica della specie in parola.

e) *Convenzione CITES*

A seguito della decisione della Repubblica popolare cinese di inserire quattro specie di corallo rosso in Appendice III della Convenzione CITES, l'Italia ha attivato un'intensa attività di coordinamento attraverso tavoli tecnici tra le amministrazioni interessate. Il coordinamento effettuato ha avuto come risultato l'elaborazione di una decisione univoca tra gli attori coinvolti di apporre una riserva in merito all'inclusione delle quattro specie di corallo. La partecipazione delle associazioni di categoria e del rappresentante della Commissione scientifica CITES alle successive riunioni del gruppo di lavoro CIACE hanno rafforzato tale posizione. Tuttavia a livello europeo, in fase di elaborazione delle necessarie modifiche del Regolamento 338/97 CITES la posizione italiana è risultata minoritaria.

Il coordinamento ha conseguito l'obiettivo di mettere in evidenza la necessità di formulare chiari indirizzi per gli operatori del settore attraverso l'emanazione di una circolare, in modo da chiarire le nuove regole e lo stato dell'arte.

Con questa fase si è esaurito il negoziato a livello comunitario ed il tema è stato successivamente trattato dal Ministero degli Affari Esteri e dal Ministero dell'Ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare.

2. Ruolo del Parlamento, degli altri attori istituzionali e delle parti sociali

2.1. Il ruolo del Parlamento

Anche prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ed in particolare delle norme che prevedono il rafforzamento del ruolo dei Parlamenti nazionali nel quadro del processo normativo dell'Unione europea, il Parlamento italiano si è adoperato per creare i migliori presupposti per l'attuazione di queste importanti novità⁵¹.

Da incontri e contatti intervenuti tra il Governo, per il tramite del Dipartimento per le Politiche Comunitarie, e i due rami del Parlamento, è emerso, infatti, che le due Camere hanno attivato autonomi rapporti con le istituzioni europee, in particolare con la Commissione. Ciò in conseguenza dell'applicazione della c.d. "procedura Barroso", che prevedeva un'anticipazione del Trattato di Lisbona nella parte in cui riconosce e rafforza il ruolo dei parlamenti nazionali, soprattutto sotto il profilo del controllo del principio di sussidiarietà. In esito all'informativa qualificata sugli atti dell'Unione che il Governo è tenuto a trasmettere alle Camere e che esse ricevono

⁵¹ Cfr. Parte I, Sez. I, A.

anche dalle istituzioni europee, il Parlamento emette, dunque, risoluzioni/atti di indirizzo per il Governo (per quanto riguarda le commissioni di merito) e/o pareri (per quanto attiene alle commissioni competenti in ordine alle politiche dell'UE – Comm. XIV, sia alla Camera che al Senato), di cui occorre tenere debito conto nel corso dell'attività negoziale in fase ascendente. Nel corso del 2009 sono stati emanati 11 atti o risoluzioni dalla Camera e 13 dal Senato 52.

Tab. 1 - CAMERA DEI DEPUTATI

Documenti adottati dalle Commissioni in sede di esame di atti normativi emanati dal Consiglio dei Ministri e dalla Commissione europea e di altri atti di interesse comunitario
<http://www.camera.it/dati/leg16/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/018/elenco.htm>

Documento su Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera

XII COMMISSIONE
(AFFARI SOCIALI)

approvato il 10 marzo 2009

Documento su Comunicazione della Commissione «**Piano d'azione per la diffusione di sistemi di trasporto intelligenti in Europa**»; Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il **quadro generale per la diffusione dei sistemi di trasporto intelligenti nel settore del trasporto stradale e nelle interfacce con altri modi di trasporto (COM(2008)887 definitivo)**

IX COMMISSIONE
(TRASPORTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI)

approvato il 26 marzo 2009

(Atto segnalato)

Relazione sul Programma legislativo e di lavoro della Commissione europea per il 2009; Programma di 18 mesi del consiglio dell'Unione europea presentato dalle presidenze francese, ceca e svedese (11249/08)

XIV COMMISSIONE
(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

approvata l'8 aprile 2009

(Atto segnalato)

Documento su Proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2006/112/CE per quanto riguarda le aliquote ridotte dell'imposta sul valore aggiunto

VI COMMISSIONE
(FINANZE)

approvato il 6 maggio 2009

Documento su Relazione annuale dell'Unione europea sui diritti umani per il 2008

III COMMISSIONE
(ESTERI)

approvato il 24 luglio 2009

Documento su Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio dell'8 dicembre 2008 - Partenariato orientale (COM(2008)823)

III COMMISSIONE
(ESTERI)

approvato il 24 luglio 2009

⁵² Cfr. Allegato II in Appendice per l'elenco completo di tutti gli atti comunitari relativi al 2009.

Documento su Comunicazione della Commissione europea sulla vigilanza finanziaria europea (COM(2009) 252 definitivo)

VI COMMISSIONE
(FINANZE)

Approvato il 22 settembre 2009

**Documento finale, a norma dell'articolo 127 del regolamento, su:
Libro verde «Verso una migliore integrazione della rete transeuropea di trasporto al servizio della politica comune dei trasporti» (COM(2009) 44 definitivo)**

IX COMMISSIONE
(FINANZE)

Approvato il 14 ottobre 2009

**Documento finale, a norma dell'articolo 127 del regolamento, su:
Comunicazione della Commissione europea in relazione ad «Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini» (COM(2009)262 def.)**

Commissione riunite I e II

Approvato il 01 dicembre 2009

**Documento finale, a norma dell'articolo 127 del regolamento, su:
COM(2009)333 def. Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce uno strumento europeo di microfinanziamento per l'occupazione e l'integrazione sociale (strumento di microfinanziamento Progress)**

XI Commissione

Approvato il 03 dicembre 2009

**Documento finale, a norma dell'articolo 127 del regolamento, su:
Libro bianco su «L'adattamento ai cambiamenti climatici: verso un quadro d'azione europeo» (COM(2009)147 definitivo);**

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sul «Riesame della politica ambientale 2008» (COM(2009)304 definitivo);

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: «Integrare lo sviluppo sostenibile nelle politiche dell'UE: riesame 2009 della strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile» (COM(2009)400 definitivo).

VIII Commissione

Approvato il 11 dicembre 2009
