

6. Politica energetica: sviluppi nel 2009 e orientamenti per il 2010⁹¹

Sviluppi nel 2009

Nel corso del 2009 il processo di integrazione europea nel settore energetico e la partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario hanno avuto come principali obiettivi la sicurezza dell'approvvigionamento energetico, l'efficienza energetica, il cosiddetto "terzo pacchetto mercato interno dell'energia", lo sviluppo energetico sostenibile, il sostegno alla ripresa economica nel settore dell'energia. Di seguito si rappresentano le principali tematiche approfondite nel periodo in esame.

Sicurezza dell'approvvigionamento energetico

In occasione della riunione del Consiglio Energia tenutasi a Lussemburgo il 12 giugno 2009, i Ministri competenti hanno raggiunto un accordo politico sulla proposta di direttiva che impone agli Stati membri obblighi in materia di mantenimento di scorte minime di petrolio e/o di prodotti petroliferi, presentata dalla Commissione a novembre 2008 nell'ambito delle misure che hanno accompagnato la Comunicazione sulla Seconda Revisione Strategica Energetica.

L'obiettivo della Commissione è la creazione di meccanismi comunitari, ispirati dalla solidarietà fra Stati membri, che fungano da contromisure efficaci ad eventi di grave crisi suscettibili di porre a repentaglio la sicurezza degli approvvigionamenti. I principi-cardine sono: l'allineamento al sistema in vigore nell'ambito dell'Agenzia Internazionale dell'energia (AIE); l'incremento della disponibilità delle scorte; il progresso della trasparenza.

Per quanto riguarda la sicurezza dell'approvvigionamento del gas, nel gennaio del 2009 si è assistito al manifestarsi di nuove tensioni tra Russia ed Ucraina che hanno provocato un'interruzione della fornitura del gas che giunge in Europa attraverso l'Ucraina. In conseguenza di ciò, la Commissione ha proposto un regolamento che modifica la direttiva 2004/67/CE del Consiglio concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas naturale con la finalità di adeguare i meccanismi di risposta della Comunità alle situazioni di crisi. Come messo in evidenza nella relazione di accompagnamento alla proposta di regolamento, la suddetta direttiva

cui partecipa il Governo (JTI, art.169, ERANET, Programmazione congiunta). Per realizzare concretamente questa prospettiva è però necessario predisporre un apposito decreto ministeriale che revochi il blocco posto nel 2002 per le regioni del centro-nord e nel 2004 per le regioni dell'obiettivo 1.

Il che comporterà l'esigenza di modificare le procedure di selezione dei progetti, passando da una procedura di tipo a sportello ad una procedura a bando, per favorire valutazioni comparative fra le proposte ricevute. Occorre inoltre valutare l'opportunità di ricominciare a finanziare i progetti EUREKA attraverso una riapertura temporanea dello Sportello Eureka (progetti a valere sull'art. 7 del DM. 593/2000) e ciò sulla base dei seguenti elementi di giudizio. Per un verso i risultati della ricognizione dettagliata dei residui finanziari e, per un altro verso, le forti richieste provenienti dal settore industriale, che individua nello strumento EUREKA la possibilità di generare ottimi progetti di ricerca industriale di cooperazione internazionale attivando reti di ricerca forti e durature capaci di competere anche nel quadro dei programmi della Unione europea. Anche perché è opinione comune che il raggiungimento dell'obiettivo di Barcellona (spesa in Ricerca e Sviluppo pari al 3 per cento del PIL), da conseguire entro il 2010, vada perseguito soprattutto incentivando la ricerca industriale e l'investimento privato: in questa prospettiva l'iniziativa Eureka è percepita come uno degli strumenti più efficaci.

Infine, è opportuno segnalare che nel corso del 2009 sono stati approvati dalla Commissione altri due progetti ERANET a cui partecipa il Governo e che saranno avviati agli inizi del 2010 (AirTN FP7 e CHIST ERA).

⁹¹ Sugli aspetti dell'energia, confronta anche Parte I, Sez. III, Parte II, Sez. I, A, Capp. 1.2 e 3, Parte II, Sez. II, B, cap. 7.

non è più sufficiente in un contesto in cui aumentano la dipendenza dalle importazioni e i rischi legati all'approvvigionamento e al transito del gas in paesi terzi e in cui si registra un incremento dei flussi di gas e uno sviluppo crescente del mercato interno del gas nella Comunità. La crisi di gennaio, infatti, ha dimostrato la necessità di definire, nel breve termine, i ruoli degli Stati membri e delle istituzioni comunitarie nonché delle imprese che si trovano coinvolte in caso di interruzione dell'approvvigionamento e, a più lungo termine, predisporre le infrastrutture necessarie.

Il regolamento è stato discusso nel gruppo esperti del Consiglio ed è stato presentato, per un primo dibattito politico, al Consiglio dei Ministri dell'energia del 7 dicembre 2009. In quella sede, pur nella larga condivisione manifestata sulle esigenze che hanno mosso la Commissione, sono state presentate alcune osservazioni che saranno approfondite nel negoziato tecnico che proseguirà nel 2010 nell'ambito del gruppo esperti durante la Presidenza spagnola con l'intento di concludere entro il primo semestre.

L'efficienza energetica

Nel corso dei Consigli Energia tenutisi nel 2009, ed in particolare in occasione del Consiglio informale svolto ad Åre (Svezia) in luglio, le presidenze succedutesi (ceca e svedese) hanno portato avanti il negoziato con il Parlamento europeo sull'insieme di misure che costituiscono il pacchetto efficienza energetica, sul quale l'organo elettivo si è già espresso in prima lettura.

Le misure riguardano: a) Proposta di rifusione della Direttiva per l'etichettatura energetica dei prodotti connessi all'energia; b) Proposta di rifusione della Direttiva sulla prestazione energetica degli edifici; c) Proposta di Regolamento per l'etichettatura energetica dei pneumatici. Il negoziato sui provvedimenti ha portato all'accettazione delle richieste italiane, in particolare quelle relative all'etichetta energetica su un'ipotesi di scala sostanzialmente "aperta".

Sviluppo energetico sostenibile (clima/energia)

L'Unione europea è convinta che con una risposta efficace alla sfida posta dai cambiamenti climatici sarà possibile passare ad un'economia sicura e sostenibile a basse emissioni di CO₂, capace di favorire la crescita economica e di creare nuovi posti di lavoro. In tal senso si è espressa la Presidenza dell'Unione europea all'esito del Consiglio europeo tenutosi a Bruxelles il 18 e 19 giugno 2009, oltre che nel Consiglio Energia.

In tale prospettiva l'Unione ha assunto l'impegno di ridurre entro il 2020 le emissioni di gas ad effetto serra del 20% rispetto ai livelli del 1990, proponendosi di intensificare il dialogo bilaterale sui cambiamenti climatici con i principali *partner* internazionali, tenuto conto anche degli esiti della conferenza di Copenaghen, passando al 30% di riduzione in caso di accordo globale, a seguito dell'assunzione da parte dei Paesi fortemente emettitori di impegni quantificati e comparabili con quelli europei. Il negoziato sulle suddette questioni si è svolto sostanzialmente in sede di Consiglio Ambiente e di ECOFIN.

Nel corso del 2009 si è concluso formalmente l'*iter* del cd. "pacchetto clima energia", i cui negoziati erano terminati con la presidenza francese nel 2008, con la pubblicazione delle misure (direttiva ETS, Direttiva Fonti rinnovabili, direttiva CCS, regolamento *Burden sharing*) nel mese di aprile 2009.

Terzo Pacchetto mercato interno dell'energia

Nel 2009 si è concluso anche l'*iter* del pacchetto mercato interno (direttiva mercato elettrico, direttiva mercato gas, regolamento transiti elettricità, regolamento accesso reti gas, direttiva che istituisce l'agenzia dei regolatori europei) che è stato pubblicato nel mese di luglio.

In particolare, per quanto riguarda l'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (ACER), nel Consiglio dei Ministri del 7 dicembre è stato deciso di collocare a Lubiana la sede della predetta agenzia.

Per ciò che concerne il processo di designazione degli organi direttivi dell'ACER il processo sarà terminato nel 2010 con la prospettiva di dare piena operatività all'Agenzia entro il primo semestre dell'anno.

Sostegno alla ripresa economica nel settore dell'energia

Per far fronte al periodo di forte recessione dovuto alla crisi finanziaria si è reso necessario uno sforzo straordinario e immediato. A tal fine il Consiglio europeo dell'11 e 12 dicembre 2008 ha approvato, nelle sue conclusioni, il Piano europeo di ripresa economica (cfr. Parte I, Sez. II).

In tale prospettiva, il Regolamento (Ce) N. 663/2009 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009 ha istituito uno strumento denominato programma energetico europeo per la ripresa (*European Energy Programme for Recovery, "EEPR"*).

L'EEPR favorirà lo sviluppo di progetti nel settore dell'energia nella Comunità che contribuiscono, dando un impulso finanziario alla ripresa economica, alla sicurezza dell'approvvigionamento energetico ed alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra.

Il regolamento istituisce sottoprogrammi per promuovere il conseguimento dei predetti obiettivi nei settori delle infrastrutture per il gas e per l'energia elettrica, dell'energia eolica in mare e della cattura e dello stoccaggio dell'anidride carbonica (CCS).

Tra le opere ammesse a finanziamento di interesse italiano, per un totale di circa 500 milioni di euro, si segnalano il gasdotto Italia-Algeria (GALSI), il gasdotto "Poseidon" tra Italia e Grecia, il cavo sottomarino AC 380 kV tra la Sicilia e l'Italia continentale (Sorgente- Rizziconi), l'interconnessione per l'energia elettrica Malta-Italia, il progetto di impianto per la cattura e stoccaggio del carbonio da realizzarsi a Porto Tolle (RO).

Orientamenti per il 2010

Per quanto riguarda il settore energetico, i temi che saranno affrontati in sede comunitaria saranno i seguenti:

- la conclusione del negoziato sul Regolamento che modifica la direttiva 2004/67/CE del Consiglio concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas naturale;
- la conclusione del negoziato sul Regolamento concernente la comunicazione alla Commissione di progetti di investimento nelle infrastrutture per l'energia;
- le misure attuative, anche in comitatalogia, del pacchetto clima-energia;
- il conseguimento dell'operatività dell'Agenzia dei Regolatori dell'energia;

- l'attuazione del Piano solare del Mediterraneo (segnalato dalla Presidenza spagnola come tema prioritario).

7. **Politica per l'ambiente: sviluppi nel 2009 e orientamenti per il 2010⁹²**

7.1. Cambiamenti climatici

Sviluppi nel 2009

Il Protocollo di Kyoto, trattato internazionale globale finalizzato a ridurre le emissioni di gas ad effetto serra, è entrato in vigore nel febbraio 2005 e regolamenta tali emissioni per il periodo 2008-2012.

Sia a livello internazionale sia a livello comunitario è stata riconosciuta la necessità di regolamentare le emissioni di gas ad effetto serra anche nel periodo post-2012 in ragione del fatto che le riduzioni ottenibili con l'attuazione del Protocollo di Kyoto non sono sufficienti a contrastare efficacemente il fenomeno dei cambiamenti climatici.

Nel corso del 2009 si sono intensificati i negoziati per la definizione di un accordo internazionale per il periodo post-2012 nell'ambito della Conferenza di Copenaghen.

La Conferenza, purtroppo, come si è visto in dettaglio nella Parte I, non ha avuto il successo auspicato; resta, quindi, la necessità di proseguire il negoziato nel corso del 2010.

Oltre alle questioni legate a Copenaghen, a livello di Commissione europea, si è svolto un importante lavoro di regolamentazione concernente le misure attuative della direttiva 2008/101/CE (cosiddetta "Direttiva aviazione") e della direttiva 2009/29/CE (sistema comunitario di scambio delle quote di emissione dei gas a effetto serra per il periodo 2013-2020). In particolare sono stati oggetto di discussione:

- la decisione che identifica l'elenco degli operatori aerei che ricadono nel campo di applicazione della Direttiva aviazione con la relativa attribuzione ai diversi Stati Membri;
- la decisione che individua i settori esposti a rischio di "carbon leakage" ;
- il regolamento per l'organizzazione delle aste per l'assegnazione delle quote di CO2 nel periodo 2013-2020;
- la decisione sul co-finanziamento dei 12 progetti per la cattura e lo stoccaggio del carbonio (CCS) dimostrativi e dei progetti inerenti tecnologie rinnovabili innovative attraverso le quote di cui alla riserva "nuovi entranti" ai sensi di quanto stabilito dall'articolo 10a paragrafo 8 della Direttiva 2003/87/EC;
- la decisione che individua i *benchmark* di settore/sottosettore per l'assegnazione gratuita delle quote di CO2 per il periodo 2013-2020.

⁹² Cfr. su tutti gli aspetti Parte I, Sez. III, Parte II, Sez. I, A, Capp. 1.2 e 3, Sez. II, Cap.2.

Orientamenti per il 2010

Le attività di cui sopra, ad eccezione di quelle già concluse, quali ad esempio *carbon leakage*, lista degli operatori “aviazione”, proseguiranno nel 2010.

Proseguirà l'esame della proposta di Regolamento relativa alle emissioni dei veicoli commerciali leggeri (LCV), presentata dalla Commissione europea il 9 novembre 2009.

Il nuovo Regolamento è inteso come complemento del Regolamento 443/2009 (CO2 Auto) nell'ambito dell'approccio integrato per raggiungere l'obiettivo comunitario di 120 gCO2/km per tutti i nuovi veicoli leggeri. La proposta avrà un forte impatto sul settore industriale dei costruttori di veicoli commerciali, particolarmente colpito dall'attuale congiuntura economica con un forte calo delle immatricolazioni nella prima metà del 2009 rispetto all'anno precedente (superiore al 30 per cento). Italia, Francia e Germania hanno già espresso, in una lettera congiunta al Commissario Dimas, forte preoccupazione in proposito.⁹³

Inoltre, nel corso del 2010 la Commissione europea dovrebbe presentare alcune proposte legislative nell'ambito del cd. pacchetto clima-energia relative alle modalità per il passaggio dall'obiettivo di riduzione delle emissioni dei gas ad effetto serra del 20 per cento al 30 per cento e alle misure per far fronte al problema del *carbon leakage*.

7.2 Salvaguardia ambientale

Sviluppi nel 2009

Nel 2009, è stata raggiunto l'accordo politico sulla proposta di direttiva che aggiorna la disciplina sulle emissioni inquinanti degli impianti industriali. Inoltre, sono state adottati in prima lettura i nuovi regolamenti EMAS ed Ecolabel. Infine, sono state adottate le Conclusioni del Consiglio riguardanti la valutazione di medio termine del Piano d'Azione comunitario sulla biodiversità e norme sulle apparecchiature elettriche.

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

La proposta di direttiva, in discussione al Consiglio da maggio 2008, rivede e rifonde in un unico testo giuridico le seguenti 7 direttive:

- direttiva sulla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento (IPPC) (Direttiva 96/61/CE);
- direttiva sui grandi impianti di combustione (LCP) (Direttiva 2001/80/CE);
- direttiva sull'incenerimento dei rifiuti (Direttiva 2000/76/CE);

⁹³ La proposta prevede: a) obiettivi di riduzione di breve e lungo periodo da raggiungere con una tempistica troppo stringente tenuto conto dell'impatto negativo dell'attuale crisi finanziaria sulla capacità di investimento, sulla vendita dei veicoli, sul *turn-over* delle case costruttrici nonché la difficoltà di accesso al credito. Inoltre, tale tempistica non considera adeguatamente i cicli di sviluppo e produzione di tali veicoli che sono significativamente più lunghi (circa 10 anni); b) un sistema sanzionatorio per i costruttori che non conseguiranno gli obiettivi di riduzione molto oneroso rispetto a quello previsto in altri settori.

- direttiva sulla limitazione delle emissioni di composti organici volatili dovute all'uso di solventi organici in talune attività e in taluni impianti (solventi COV) (Direttiva 1999/13/CE);
- direttiva sui rifiuti provenienti dall'industria del biossido di titanio (Direttiva 78/176/CEE);
- direttiva sulle modalità di vigilanza e di controllo degli ambienti interessati dagli scarichi dell'industria del biossido di titanio (Direttiva 82/883/CEE);
- direttiva che fissa le modalità di armonizzazione dei programmi per la riduzione, al fine dell'eliminazione, dell'inquinamento provocato dai rifiuti dell'industria del biossido di titanio (Direttiva 92/112/CEE).

Mentre relativamente alle Direttive Incenerimento, Solventi e Biossido di Titanio, la rifusione non ha comportato modifiche rilevanti, la nuova proposta modifica sostanzialmente la Direttiva IPPC e la Direttiva LCP.

La direttiva IPPC disciplina l'autorizzazione integrata ambientale di impianti e attività inquinanti che deve prevedere l'applicazione delle migliori tecniche disponibili (BAT). Tuttavia, viene lasciata all'autorità competente la fissazione dei valori limite di emissione e delle prescrizioni stabilite per i singoli impianti/attività. I documenti di riferimento sulle BAT (cosiddetti "BREF") vengono elaborati sulla base dei contributi degli Stati membri (scambio di informazioni) e pubblicati sotto la responsabilità della Commissione.

La direttiva LCP, ferma restando l'applicazione dei principi dell'IPPC, stabilisce i valori limite di emissione per gli impianti di combustione superiori ai 50MW (che includono le centrali termoelettriche, le raffinerie, i motori industriali, le turbine e le centrali termiche asservite ad impianti industriali), nonché il termine entro il quale gli impianti esistenti devono adeguarsi ai nuovi valori.

La posizione comune adottata al Consiglio Ambiente del 25 giugno 2009 introduce alcune importanti innovazioni:

Per quanto riguarda le disposizioni relative all'IPPC:

- viene rafforzato il ruolo degli Stati membri nel processo di scambio di informazioni sulle BAT in quanto i livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili (BAT-AEL) vengono approvati tramite la procedura di comitologia;
- d'altra parte l'autorità competente è tenuta a prescrivere nell'autorizzazione il rispetto dei livelli di emissioni associati alle BAT come adottati in comitologia; solo in casi giustificati, le autorità competenti, tenendo in considerazione le caratteristiche tecniche degli impianti, la loro ubicazione geografica e le condizioni locali, possono deviare da tali valori fissando valori limite meno stringenti;
- il riesame delle condizioni di permesso deve avvenire ogni 5 anni dalla pubblicazione dei BREF aggiornati, al fine di tenere in considerazione gli sviluppi sulle BAT e altri cambiamenti riguardanti le attività nelle installazioni;
- gli Stati membri devono stabilire un piano per le ispezioni ambientali che devono essere effettuate con una frequenza che varia in base al rischio dell'impianto/attività (una volta l'anno per le attività ad alto rischio e una volta ogni 3 anni per le attività a basso rischio).

Per quanto riguarda i Grandi Impianti di Combustione (LCP), la posizione comune prevede in particolare:

- valori limite di emissione significativamente più rigorosi di quelli vigenti che si applicheranno ai nuovi impianti dal 2012;
- gli impianti esistenti dovranno adeguarsi ai nuovi valori a partire dal 2016, salvo la possibilità per gli Stati membri di adottare un Piano Nazionale Transitorio che preveda una riduzione lineare delle emissioni totali dal 2016 al 2020;
- deroghe per specifiche tipologie di impianti (emergenza, richiesta di "picchi" di energia, impianti per cui è prevista la cessazione dell'attività entro il 2023, impianti di teleriscaldamento, impianti che utilizzano un combustibile "indigeno" come carbone e lignite, per cui è possibile rispettare un tasso di desolforazione in alternativa ai valori limite di biossido di zolfo (SO₂) al cammino);
- disposizioni specifiche per le raffinerie per le quali i valori limite applicabili rimangono fermi a quelli vigenti e nel 2012 la Commissione valuterà la necessità di emendare tali valori attraverso la procedura di codecisione.

Il testo dell'accordo politico rappresenta un importante risultato anche in vista del futuro negoziato con il Parlamento europeo. La seconda lettura si presenta, infatti, piuttosto complessa alla luce delle posizioni rigide ed intransigenti presenti nel rapporto adottato dal Parlamento europeo in prima lettura, sotto la guida del relatore liberale tedesco, On. Krahmer.

Considerando il significativo impatto della proposta sul sistema produttivo dell'Unione europea, l'Italia ha sempre sostenuto la necessità che tale insieme normativo sia basato su un approccio improntato sulla massima flessibilità e sul principio dell'efficacia dei costi. Per tale motivo, l'accordo politico raggiunto in Consiglio riflette la posizione italiana, in particolare riguardo il mantenimento della disposizione che consente in alcuni casi specifici una maggiore discrezionalità nei processi autorizzativi, l'introduzione di misure di flessibilità relativamente al settore energetico quali: la possibilità di adottare un Piano Nazionale Transitorio, deroghe per specifiche tipologie di impianti e prescrizioni specifiche per le raffinerie.

b) Regolamenti Ecolabel ed EMAS

La Commissione europea ha presentato il 5 novembre 2008 la proposta di revisione del regolamento (CE) n. 1980/2000 sul marchio comunitario di qualità ecologica (Ecolabel) e la proposta di revisione del regolamento (CE) n. 761/2001 sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS).

Il riesame dei sistemi Ecolabel ed EMAS, oltre ad essere esplicitamente previsto dai regolamenti comunitari, ha come obiettivo principale di integrare in modo efficace tali sistemi nel più vasto quadro della politica di consumo e di produzione sostenibili della Commissione europea.

Il sistema Ecolabel è finalizzato a incentivare la produzione e il consumo sostenibili dei prodotti nonché la prestazione e l'uso sostenibili dei servizi, definendo dei parametri di riferimento per valutarne le buone prestazioni

ambientali. Orientando i consumatori verso questi prodotti e servizi, il logo Ecolabel dovrebbe favorire quelli che hanno soddisfatto tali parametri di riferimento rispetto ad altri della stessa categoria.

Tuttavia l'esperienza accumulata con Ecolabel ha dimostrato che il sistema non consente di raggiungere gli obiettivi fissati, penalizzato da una scarsa conoscenza del marchio e da una bassa diffusione a causa di procedure e di una gestione troppo burocratiche.

Al fine di superare tali ostacoli, il nuovo regolamento Ecolabel introduce importanti novità, quali:

- la possibilità di applicare l'Ecolabel a tutti i prodotti e servizi, inclusi eventualmente i cibi biologici, ma non ai medicinali e ai prodotti tossici;
- l'abbattimento degli oneri economici per le Piccole e Medie Imprese (PMI), le quali beneficeranno di tasse d'uso ridotte;
- l'introduzione di maggiori controlli su contraffazioni e concorrenza sleale.

Per quanto riguarda il sistema EMAS, l'obiettivo consiste nel promuovere miglioramenti continui delle prestazioni ambientali delle organizzazioni pubbliche e private di tutti i settori di attività economica.

Sebbene l'esperienza acquisita dimostri che il sistema ha contribuito effettivamente a migliorare le prestazioni ambientali delle organizzazioni partecipanti, emerge tuttavia che EMAS non ha ancora realizzato tutte le sue potenzialità in termini di diffusione. Questa situazione è in parte dovuta alla scarsa chiarezza della normativa che istituisce EMAS e al fatto che non è sufficientemente mirata al vero "valore aggiunto" di questo sistema rispetto ad altri analoghi.

Al fine di superare tali difficoltà, il nuovo regolamento EMAS introduce alcune importanti innovazioni quali:

- l'estensione della partecipazione al sistema da parte di organizzazioni non comunitarie;
- l'obbligo di inserire nella dichiarazione ambientale e nei suoi aggiornamenti gli indicatori di prestazione ambientale al fine di rendere visibile il miglioramento e di poter effettuare confronti anche tra le organizzazioni;
- il riferimento al nuovo sistema di accreditamento previsto dal Regolamento 765/08;
- la riduzione dei diritti di registrazione per le PMI.

L'Italia, pur riconoscendo la necessità di diffondere maggiormente gli strumenti Ecolabel ed EMAS, ha tuttavia sostenuto la necessità di mantenere l'elevato livello di affidabilità e efficacia ambientale dei due strumenti.

Il 2 aprile 2009, il Parlamento europeo ha adottato in prima lettura il nuovo testo del Regolamento Ecolabel e del Regolamento EMAS con le modifiche proposte dal Consiglio.

c) *Piano di azione comunitario sulla biodiversità*

Nel 2006, l'Unione europea ha adottato un piano d'azione per "Arrestare la

perdita di biodiversità entro il 2010 – e oltre”; tale piano si inquadra negli impegni sottoscritti dall’Unione nell’ambito della Convenzione sulla Diversità Biologica e sottolinea l’importanza della tutela della biodiversità come condizione essenziale per lo sviluppo sostenibile.

Nel dicembre 2008, la Commissione europea ha presentato una valutazione intermedia dell’attuazione del piano d’azione comunitario sulla biodiversità che evidenzia i progressi conseguiti da giugno 2006 e delinea le attività più importanti intraprese dall’Unione europea e dagli Stati membri al fine di attuare il piano.

Tale valutazione mostra che è altamente improbabile che l’Unione europea raggiunga l’obiettivo di arrestare la perdita di biodiversità entro il 2010 e che saranno necessari sforzi intensi, sia a livello comunitario sia da parte degli Stati membri, se si vuole anche solo avvicinarsi a tale obiettivo.

Il Piano d’azione sulla biodiversità sottolineava inoltre la necessità di sviluppare una strategia completa a livello comunitario per ridurre in maniera significativa l’impatto delle specie esotiche invasive, una delle più gravi e imminenti minacce alla biodiversità nell’Unione europea. A tal fine, la Commissione europea ha presentato nel 2009, la comunicazione “Verso una strategia comunitaria per le specie invasive (SI)”.

Il Consiglio Ambiente del 25 giugno 2009 ha adottato un testo di conclusioni che, sulla base dei *trend* allarmanti di perdita di biodiversità degli ultimi anni, sottolinea la necessità di rivedere la strategia complessiva.

L’Italia, anche in quanto presidente del G8, ha contribuito in modo determinante a portare all’attenzione dei Paesi sviluppati e di quelli in via di sviluppo a economia avanzata l’urgenza di trovare adeguate misure di contrasto ai fenomeni di degradazione in atto. In tal senso, alla riunione dei Ministri dell’Ambiente del G8 dell’aprile 2009, è stata adottata la “Carta di Siracusa” con la quale 21 Paesi hanno riconosciuto il ruolo cruciale della biodiversità e dei servizi ecosistemici per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo del Millennio, per l’adattamento e l’attenuazione dei cambiamenti climatici e per la realizzazione di un’economia sostenibile, anche di fronte all’attuale crisi economica.

In particolare, l’Italia ha sostenuto nella sede dell’Unione europea la necessità di rafforzare l’uso di strumenti economici per il raggiungimento degli obiettivi della biodiversità, attraverso una nuova consapevolezza dei vantaggi derivanti dalla biodiversità e dai servizi ecosistemici e dei costi derivanti dalla loro perdita.

Per quel che riguarda la lotta alle specie aliene invasive, l’Italia ha sostenuto la necessità di istituire un osservatorio comunitario che fornisca le basi conoscitive necessarie alla definizione delle misure prioritarie.

Inoltre, il 3 luglio 2009, la Commissione ha presentato la nuova proposta di Regolamento relativo all’immissione sul mercato e all’uso di biocidi. La proposta, che rivede la direttiva 98/8/CE relativa all’immissione sul mercato di biocidi, mira a colmare le lacune emerse nella fase di applicazione della Direttiva stessa e ad aumentare il livello di protezione della salute e dell’ambiente, diminuendo nel contempo gli elevati costi di attuazione per le piccole e medie imprese.

d) Apparecchiature elettriche ed elettroniche

La Commissione europea ha presentato nel dicembre 2008 la rifusione della direttiva 2002/95/CE sulla restrizione dell'uso di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche (RoHS) congiuntamente alla rifusione della direttiva 2002/96/CE sui rifiuti delle apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE).

La revisione della direttiva RAEE nasce dalla constatazione che a distanza di cinque anni dalla sua applicazione, la stessa presentava problemi di ordine tecnico, giuridico ed amministrativo e che tali problemi avevano generato nella pratica: difficoltà e costi non previsti per gli operatori di mercato e per le amministrazioni; costanti pericoli per l'ambiente; bassi livelli di innovazione nel settore della raccolta e del trattamento dei rifiuti; la mancanza di eque condizioni di concorrenza ed un inutile carico amministrativo.

Orientamenti per il 2010

Per l'anno 2010, è prevista la seconda lettura della direttiva IPPC. Inoltre proseguirà l'esame delle proposte di direttive sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche e della proposta di regolamento sui biocidi. Infine, è prevista la presentazione da parte della Commissione della proposta di revisione della direttiva 2001/81/CE relativa ai limiti nazionali di emissione di alcuni inquinanti atmosferici (cd. direttiva NEC).

Per quanto riguarda le apparecchiature elettriche ed elettroniche, alla luce delle problematiche sopra esposte, la Commissione ha presentato una proposta di revisione esercitando, tra l'altro, il potere che la stessa direttiva gli attribuiva di proporre, entro il 31 dicembre 2008, un nuovo obiettivo obbligatorio per la raccolta di RAEE, per il loro recupero ed il riutilizzo/riciclaggio.

Le principali modifiche alla direttiva, che saranno oggetto di discussione nel 2010, riguardano:

- l'ampliamento del campo di applicazione della direttiva;
- l'introduzione di un nuovo *target* di raccolta differenziata stabilendo che sia a carico dei produttori realizzare, dal 2016, l'obiettivo di raccolta differenziata del 65 per cento della quantità di AEE immesse sul mercato nei due anni precedenti;
- la modifica degli obiettivi di recupero aumentando i *target* del 5 per cento e l'introduzione della preparazione per il riutilizzo come obiettivo da raggiungere unitamente al riciclaggio;
- l'aggiunta di una nuova disposizione volta ad armonizzare le modalità di registrazione e di comunicazione dei produttori e a rendere interoperabili i registri nazionali in ambito comunitario;
- l'obbligo per gli Stati membri di provvedere affinché i produttori finanzino tutti i costi legati agli impianti di raccolta dei RAEE prodotti da nuclei domestici.

Per quanto riguarda la direttiva RoHS, la proposta di revisione persegue gli obiettivi di rendere più chiara la direttiva e semplificarne il funzionamento, migliorare l'attività di controllo dell'applicazione a livello nazionale e garantire l'adeguamento al progresso scientifico e tecnico nonché la coerenza con altre normative comunitarie ed in particolare con le prescrizioni contenute nel

regolamento (CE) n.1907/2006 relativo alla registrazione, valutazione, autorizzazione e restrizione delle sostanze chimiche (REACH) e quelle contenute nel pacchetto "Commercializzazione dei prodotti". Il riesame è inoltre finalizzato a ridurre l'onere amministrativo e a rendere la direttiva RoHS più efficace sotto il profilo dei costi.

I principali emendamenti proposti dalla Commissione europea, che saranno anch'essi oggetto di discussione nel 2010, sono volti a:

- ampliare il campo di applicazione della direttiva e renderlo omogeneo a quello della direttiva RAEE;
- armonizzare le definizioni contenute nella direttiva RoHS, con quelle del pacchetto "Commercializzazione dei prodotti" e ad introdurre due nuove definizioni ("dispositivo medico" e "materiale omogeneo");
- introdurre un nuovo meccanismo, conforme alla metodologia proposta nel regolamento REACH, per individuare le sostanze da vietare e che riserva la decisione finale alla comitologia;
- introdurre una nuova disciplina per le deroghe, che trasferisce l'onere della prova sul soggetto che chiede la deroga e fissa ad un massimo di 4 anni, la validità di ciascuna deroga;
- introdurre nuove disposizioni per valutare la conformità del prodotto e meccanismi di vigilanza del mercato, armonizzate con quelle contenute nel pacchetto "Commercializzazione dei prodotti".

Il Consiglio Ambiente del 21 ottobre 2009 ha svolto un dibattito orientativo sulla proposta di fusione delle due direttive ed in particolare sul loro campo di applicazione.

L'Italia, insieme alla maggior parte delle delegazioni, si è mostrata favorevole all'ipotesi che le due direttive abbiano ambiti di applicazione distinti, tenendo conto delle differenze in termini di basi giuridiche e di obiettivi.

E' inoltre emerso un ampio sostegno a favore dell'ampliamento del campo d'applicazione della direttiva RoHS per includervi tutte le apparecchiature elettriche ed elettroniche, ad eccezione di quelle esplicitamente escluse. A tal proposito, l'Italia ha sottolineato la necessità di procedere ad un'analisi puntuale di tutte le nuove situazioni a cui si applicherebbe la direttiva per decidere caso per caso le esclusioni.

Per quanto riguarda il campo di applicazione della direttiva RAEE, l'Italia si è mostrata favorevole ad un campo di applicazione aperto che includa, in linea di principio, tutte le apparecchiature elettriche ed elettroniche.

La Spagna prevede di raggiungere un accordo politico sulla proposta di regolamento durante il suo semestre di Presidenza.

Per quanto riguarda la proposta di Regolamento relativo all'immissione sul mercato e all'uso di biocidi, nel 2010, saranno approfonditi i temi relativi a:

- la semplificazione del sistema autorizzativo, con il fine di perseguire un maggior grado di armonizzazione garantendo il riconoscimento reciproco delle autorizzazioni tra Stati membri, e l'introduzione di un sistema di autorizzazioni centralizzato. Tale sistema sarà consentito nel caso di prodotti identificati come a "basso rischio" e per quelli contenenti nuovi principi attivi, per i quali

le imprese potranno ottenere un'unica autorizzazione comunitaria valida per l'intero territorio dell'Unione.

- il sistema tariffario: Per quanto riguarda le tariffe imposte dagli Stati membri per le procedure di autorizzazione, la proposta di Regolamento prevede una struttura tariffaria parzialmente armonizzata, che cerca inoltre di tenere in conto le esigenze particolari delle PMI e istituisce una nuova tariffa annuale.
- la semplificazione del sistema di protezione dei dati. In linea con la normativa REACH, che disciplina l'uso di sostanze chimiche nella Comunità, vi sarà un obbligo di condivisione degli studi e dei risultati dei *test* sui vertebrati, in corrispettivo di un'equa compensazione. Tali disposizioni consentiranno di evitare la duplicazione dei *test* sugli animali, mentre i risultati degli studi sui non vertebrati potranno essere oggetto di sistemi di scambio volontari. Anche i requisiti in materia di dati saranno modificati, con la previsione di possibilità di deroghe ed un nuovo approccio per i biocidi a basso rischio.

Anche in questo ambito, la Spagna prevede di raggiungere un accordo politico sulla proposta di regolamento durante il suo semestre di Presidenza.

7.3 Sviluppo sostenibile

Nel 2009, la Commissione europea ha presentato tre comunicazioni che rappresentano un importante contributo nell'ambito della revisione prevista nel 2010 della strategia europea per la crescita e l'occupazione (c.d. strategia di Lisbona) e del riesame 2009 della strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile:

1. "Riesame della politica ambientale 2008"

Il 24 giugno 2009 la Commissione ha presentato il sesto riesame della politica ambientale che richiama i risultati raggiunti nel 2008 e definisce le priorità da perseguire nel 2009. La Comunicazione evidenzia come la dimensione ambientale incida sempre più spesso in altri settori delle politiche comunitarie, ad esempio: i trasporti e la politica energetica; la politica agricola (volta ad una gestione sostenibile del suolo e alla promozione dello sviluppo rurale, anziché ai pagamenti diretti); la gestione dei rifiuti e delle acque; i temi dello sviluppo sostenibile, legati alla politica industriale, alla ricerca e allo sviluppo.

Per il 2009 la Commissione ha individuato la principale priorità nella positiva conclusione dei lavori alla conferenza di Copenaghen e inserito, tra gli obiettivi da raggiungere:

- il rafforzamento della capacità di adattamento ai cambiamenti climatici
- l'arresto della perdita di biodiversità all'interno dell'Unione europea su scala mondiale
- il rafforzamento della cooperazione internazionale ed il miglioramento della governance internazionale in materia ambientale.

2. "Non solo PIL – misurare il progresso in un mondo in cambiamento"

La Comunicazione rispecchia con chiarezza lo stato dell'arte sia a livello scientifico sia di *policy* per integrare l'indicatore "prodotto interno lordo" (PIL) con nuovi indicatori capaci di orientare le politiche verso una crescita "verde"

e vero una società inclusiva, a basso contenuto di carbonio ed efficiente nell'uso delle risorse. In tale contesto, nel 2010, la Commissione presenterà una versione pilota di un indice della pressione ambientale che consentirà di valutare il progresso compiuto nei principali settori della politica e della tutela ambientale. L'indice includerà aspetti quali le emissioni di gas serra, il deterioramento del paesaggio naturale, l'inquinamento atmosferico, l'utilizzo dell'acqua e la produzione di rifiuti.

3. "Integrare lo sviluppo sostenibile nelle politiche dell'Unione europea: riesame 2009 della Strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile"

Con questa Comunicazione l'Esecutivo fa il punto sulla situazione dell'Unione europea in materia di attuazione della rinnovata strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile adottata nel 2006.

Sulla base delle suddette comunicazioni, il Consiglio Ambiente del 21 ottobre 2009 ha adottato un testo di conclusioni che rappresenta il contributo del Consiglio Ambiente alla discussione sul tema dell'economia eco-efficiente. Tale tema è stato anche oggetto di trattazione in occasione dei Consigli Informali dei Ministri dell'Ambiente e dell'Energia, che si sono tenuti ad Are il 24-25 luglio 2009.

Le conclusioni sottolineano il ruolo chiave che una transizione verso un'economia eco-efficiente potrà avere all'interno della futura strategia per la crescita e l'occupazione post 2010 che l'Unione europea adotterà nel 2010 in termini di incentivazione della competitività e di crescita dell'occupazione nell'Unione europea.

Il Consiglio ha anche evidenziato i principi e le azioni generali che dovrebbero essere adottate per il passaggio ad un'economia eco-efficiente da parte degli Stati membri e da parte della Commissione: dissociazione della crescita economica dal degrado ambientale, internalizzazione dei costi, integrazione delle politiche settoriali e fiscalità ecologica.

L'Italia ha sostenuto l'importanza di trasformare l'attuale crisi in un'occasione per rendere eco-efficiente l'economia europea, gettando così le basi per una crescita a basse emissioni di carbonio e con un uso più razionale delle risorse.

Gli interventi di sostegno ai consumi a basso impatto ambientale, primo fra tutti il settore dell'edilizia, gli incentivi per la rottamazione degli autoveicoli e l'acquisto di autovetture a basse emissioni di CO₂, i sussidi per l'incentivazione delle rinnovabili sono stati varati dall'Italia prima dell'avvento della crisi e la loro riconferma nei due provvedimenti anti-crisi adottati nel 2009 dal Governo testimonia una continuità nell'azione dell'Italia a favore di una politica ambientale in grado non solo di ridurre le pressioni sull'ambiente ma anche di rafforzare la competitività del sistema Italia e di creare nuova occupazione.

Per quanto riguarda gli orientamenti per il 2010, essi sono inclusi nella più ampia Strategia europea 2020, già illustrata nella Parte II, Sez. I, A, cap. 3.

8. Politica fiscale: sviluppi nel 2009 e orientamenti per il 2010

Per quanto riguarda la politica fiscale il Governo italiano ha partecipato, nel corso del 2009, ai lavori comunitari in tema di fiscalità indiretta e diretta ed ha rafforzato il proprio impegno sui fronti della cooperazione amministrativa e doganale.

Intensa è stata la partecipazione alle discussioni in seno al Consiglio ECOFIN riguardanti, in particolare, la tassazione dei servizi finanziari ed assicurativi, la lotta alla frode, la fatturazione elettronica, i servizi postali.

Per il 2010, il Governo si allinea agli orientamenti della Presidenza di turno che ha segnalato tra le sue priorità fiscali proprio i temi sopra citati

8.1 Partecipazione del governo italiano ai lavori comunitari

a) *Fiscalità Indiretta*

1.1 Aliquote IVA ridotte

Nel corso dei primi mesi del 2009 sono proseguiti le discussi oni sulla proposta di direttiva intesa a realizzare una prima fase di razionalizzazione delle aliquote IVA ridotte fino all'accordo raggiunto dai Ministri al Consiglio ECOFIN il 10 marzo 2009. Il Consiglio ha successivamente adottato la direttiva 2009/47/CE del 5 maggio 2009, che introduce, in via definitiva, l'applicazione, opzionale da parte degli Stati membri delle aliquote ridotte IVA per taluni servizi ad alta intensità di manodopera (in aggiunta rispetto al precedente quadro comunitario), i servizi di ristorazione e *catering* e le forniture di libri effettuate con qualsiasi mezzo fisico di supporto, per i quali non sussiste rischio di distorsioni della concorrenza.

1.2 Gasolio commerciale

Nel corso del 2009 la proposta di direttiva sul gasolio commerciale⁹⁴ non è stata trattata né dalla presidenza ceca, né da quella svedese. Inoltre, parrebbe nella logica della Commissione, assorbire questa tematica nella ormai annunciata prossima proposta di revisione della direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità, la c.d. ETD, che potrebbe avvenire nel 2010 durante la presidenza spagnola o belga.

1.3 Modifiche tecniche alla direttiva 2006/112/CE

Nel corso del 2009 sono proseguiti le discussioni sulla proposta COM(2007)677 del 7 novembre 2007, con la quale sono state presentate modifiche tecniche puntuali alla direttiva IVA. La posizione

⁹⁴ Proposta di direttiva del Consiglio COM (2007) 52 def. del 13 marzo 2007, recante modifica della direttiva 2003/96/CE, per quanto riguarda l'adeguamento del regime fiscale specifico per il gasolio utilizzato come carburante per motori a fini commerciali e il coordinamento della tassazione della benzina senza piombo e del gasolio utilizzati come carburanti per motori.

italiana è stata a favore delle modifiche in tema di regime speciale per le cessioni del gas e di una maggior generalità della modifica in tema di determinazione del diritto a detrazione. Un accordo politico è stato raggiunto all'ECOFIN del 9 giugno 2009.

1.4 Tabacco lavorato

Il 16 luglio 2008 la Commissione ha presentato una proposta di Direttiva del Consiglio recante modifica delle direttive 92/79/CEE, 92/80/CEE e 95/59 /CE per quanto concerne la struttura e le aliquote delle accise che gravano sui tabacchi lavorati (COM (2008)459 def.). Nel corso del 2009, sotto la presidenza ceca, che ha considerato la questione fra le sue priorità, si sono svolte molte riunioni sul tema. Tuttavia, le distanze fra le esigenze degli Stati membri si sono rivelate tali da impedire ogni sforzo di compromesso su un testo condiviso. L'Italia e altri SM auspicerebbero la possibilità di applicare su base facoltativa prezzi minimi di vendita delle sigarette.⁹⁵ Sotto la presidenza svedese al consiglio ECOFIN del 10 novembre 2009 si è raggiunto un accordo politico (doc. 15708/09 FISC 149) sulla proposta di modifica delle direttive sui tabacchi basandosi sul testo di compromesso del doc. 9082/09 FISC 52 al quale sono state apportate alcune modifiche. Il testo definitivo sarà discusso per l'approvazione nelle prossime sessioni del Consiglio.

1.5 Tassazione dei servizi finanziari ed assicurativi

Durante il primo semestre del 2009 la Presidenza ceca ha proseguito i lavori sulla proposta di direttiva e presentato una relazione conclusiva sugli esiti delle discussioni tecniche al Consiglio ECOFIN del 9 giugno 2009. La stessa ha evidenziato miglioramenti con riguardo alle definizioni dei servizi finanziari e assicurativi esenti ma non è stato fatto alcun passo avanti sulle altre parti della proposta che riguardano l'opzione per la tassazione di detti servizi e il meccanismo di condivisione dei costi (c.d. *cost sharing*). Su tali punti infatti sono emerse posizioni discordanti degli Stati membri e incertezze applicative. La Presidenza svedese subentrata in luglio 2009 ha presentato nuove proposte di compromesso soffermandosi in particolare sull'esenzione dei servizi resi in *outsourcing* e dei servizi d'intermediazione. La stessa in assenza di un accordo degli Stati membri, ha eliminato dalla proposta originaria l'opzione per un'ampia tassazione dei servizi, venendo in tal modo incontro ad una riserva espressa dalla delegazione italiana relativa al negativo impatto della misura sul gettito IVA. La discussione è tuttora in corso.

1.6 Lotta alla frode – Procedura 42 e solidarietà intracomunitaria

⁹⁵ Va evidenziato che è in atto un contenzioso della Commissione contro la Francia, l'Austria e l'Irlanda sul prezzo minimo della vendita delle sigarette in generale, e, contro la Repubblica italiana, causa C-571/08, sia sul prezzo minimo per le sigarette in violazione dell'art. 9, paragrafo 1 della direttiva 95/59/CE, che sul termine di 120 giorni per l'omologazione dei prezzi dei tabacchi lavorati.

Il 1º dicembre 2008 la Commissione europea ha presentato una nuova strategia di lotta alla frode intracomunitaria dell'IVA (COM(2008)807) congiuntamente ad una nuova proposta di direttiva (COM(2008)805) avente lo scopo di rafforzare la procedura doganale connessa alle importazioni di beni non imponibili e di introdurre una misura di responsabilità solidale intracomunitaria. La proposta relativa alla prima misura è stata approvata a giugno scorso sotto Presidenza ceca (direttiva 2009/69/CE del Consiglio, del 25 giugno 2009); la proposta relativa alla responsabilità congiunta e solidale del cedente intracomunitario, richiede ulteriore esame da parte del gruppo tecnico del Consiglio UE.

1.7 Fatturazione elettronica

Con la Comunicazione COM(2009)20 del 29 gennaio 2009 la Commissione ha evidenziato il mancato raggiungimento degli obiettivi di semplificazione, modernizzazione e armonizzazione perseguiti dalla direttiva 2001/115/CE sulla fatturazione elettronica. In una nuova proposta (COM(2009)21) la commissione introduce una serie di modifiche volte a semplificare le regole di fatturazione e a conseguire l'equiparazione della fattura cartacea con quella elettronica. Sono incluse nella proposta altre modifiche relative all'esigibilità dell'imposta ed una disciplina opzionale sull'IVA di cassa. La Commissione stima in 18 miliardi di euro l'anno il risparmio potenziale complessivo per le imprese europee che conseguirebbe dal passaggio dalla fatturazione cartacea a quella elettronica. Il dibattito tenutosi al livello tecnico ha fatto emergere posizioni divergenti tra gli Stati membri sulla fattura elettronica (art. 233 della direttiva IVA) e sugli ostacoli alla sua diffusione. Per contemperare le diverse posizioni la Presidenza svedese ha proposto un testo di compromesso che tiene saldo il concetto della garanzia d'integrità della fattura elettronica e ammette una diversità tra fattura cartacea ed elettronica, ma non consente agli Stati d'imporre alcun sistema di fatturazione. L'approccio della Presidenza avrebbe come conseguenza il passaggio da una concezione "pubblicistica" della fatturazione elettronica (la direttiva impone l'uso dei dispositivi che garantiscono affidabilità indicandoli espressamente) alla piena libertà tecnologica della fatturazione elettronica (è rimessa agli operatori la garanzia di affidabilità e la scelta del dispositivo elettronico).

1.8 Servizi postali

La sentenza Corte di Giustizia del 23 aprile 2009 nella causa C-357/07, TNT Post UK ha riportato ad attualità il tema del trattamento IVA dei servizi postali che risale al 1977, anno di adozione della Sesta direttiva IVA, che pone ostacoli alla piena liberalizzazione del settore stesso. La Presidenza svedese ha proposto al tavolo tecnico del Consiglio UE di riprendere l'esame della proposta di direttiva del 2004 COM (2004) 468 senza però raggiungere un accordo unanime su una possibile tabella di marcia. Nella situazione attuale alcuni Stati membri incontrano problemi politici riguardo all'introduzione dell'IVA nei servizi postali mentre altri, che hanno liberalizzato i loro mercati postali, incontrano problemi politici