

Piano Strategico Europeo per le tecnologie energetiche (SET Plan)

Il Piano – lanciato dalla Commissione europea sin dal 2007 – costituisce la risposta strategica alle grandi sfide del clima e dell'energia che l'Europa intende perseguire attraverso lo sviluppo accelerato delle tecnologie energetiche. Il Piano individua le tecnologie a bassa emissione di carbonio di maggiore interesse e offre ai Paesi membri strategie per individuare le "traiettorie tecnologiche" utili al conseguimento degli obiettivi europei, permettendo a ciascun Paese di valorizzare le risorse e le vocazioni nazionali. Gli obiettivi, nel medio termine, prevedono una maggiore diffusione delle tecnologie già oggi disponibili (sviluppo dell'eolico, del fotovoltaico e del solare termodinamico; di reti intelligenti per favorire la generazione di energia distribuita e l'utilizzo di fonti rinnovabili; di biocarburanti; la diffusione di elettrodomestici e apparecchi più efficienti per l'industria e i trasporti).

La governance del Programma è articolata in una serie di *European Industrial Initiatives* – EII, una per ogni tecnologia energetica) e due organismi di coordinamento che definiscono l'agenda e monitorano gli avanzamenti della complessa architettura strategica. Il raccordo complessivo della governance nazionale è assicurato dall'Ufficio di Segreteria del CIACE che sta progressivamente finalizzando l'attività dei diversi responsabili nazionali delle EII in una logica di sistema coerente con gli obiettivi e gli interessi nazionali in materia. Dopo la definizione delle *roadmap* tecnologiche 2010-2020 delle varie iniziative (avviata nel corso del 2009 e proseguita nel corso del 2010) nel 2011 il tema più approfondito è stato quello del loro finanziamento. Al riguardo, giova osservare che la Commissione europea ha proposto un ventaglio di ipotesi a questo fine che troveranno una possibile formalizzazione nel futuro Programma Quadro dell'Unione europea in corso di negoziazione.

In particolare, la posizione nazionale su questo punto ha sottolineato l'esigenza che le procedure e gli strumenti di finanziamento delle differenti iniziative industriali consentano un adeguato confronto e un'adeguata rappresentanza dei diversi interessi in gioco. In tale prospettiva, l'attività di coordinamento realizzata in ambito CIACE continua a prediligere, per il finanziamento delle EII, il tradizionale ricorso agli strumenti previsti dall'attuale Programma Quadro.

Più in particolare, nel 2011 il "Comitato Tecnico Permanente" del CIACE ha organizzato, d'intesa con il MIUR, alcuni incontri in una logica di rafforzamento e diffusione della conoscenza del quadro strategico delle iniziative del SET Plan e del 7° Programma Quadro, specie in vista della definizione del "Programma Europeo per la Ricerca e l'Innovazione", al fine di sostenere il tema dell'energia nelle forme maggiormente aderenti alle istanze e agli interessi nazionali.

Piano solare mediterraneo

Il Piano Solare Mediterraneo è il progetto più vasto avviato dall'Unione per il Mediterraneo (UpM), avviata nel corso del Summit per il Mediterraneo del luglio 2008, nel quadro del Piano di azione quinquennale per l'energia. Attraverso quest'ultimo, l'Unione per il Mediterraneo si è prefissa tre obiettivi:

1. migliorare l'armonizzazione e l'integrazione dei mercati dell'energia e la legislazione nella regione euro-mediterranea;
2. promuovere lo sviluppo sostenibile del settore energetico;

3. elaborare iniziative di interesse comune in settori chiave come lo sviluppo di infrastrutture, i finanziamenti degli investimenti e la ricerca.

Obiettivo del Piano Solare Mediterraneo (PSM) è di assicurare la produzione nella sponda sud del Mediterraneo (paesi del Nord Africa e del Medio Oriente – c.d. area MENA) di 20 GW da fonti rinnovabili entro il 2020, portando così al 20% la quota delle rinnovabili nel consumo globale di energia nella regione. L'obiettivo è di elaborare un "Master Plan" entro il 2012.

Al PSM, fortemente sostenuto dal presidente francese Sarkozy, aderiscono 43 paesi.

L'Ufficio di Segreteria del CIACE costituisce il punto nazionale di contatto per il raccordo e l'organizzazione delle iniziative nel Piano. In questa veste è stata avviata un'intensa attività di coordinamento con le Amministrazioni, gli altri attori istituzionali coinvolti, tra cui il GSE e l'Autorità per l'Energia e la Cassa Depositi e Prestiti, e gli attori di mercato a vario titolo coinvolti per sostenere gli interessi nazionali nell'area della sponda Sud del Mediterraneo.

In quest'ottica l'Ufficio di Segreteria del CIACE ha rivestito anche il ruolo di capofila della delegazione italiana ai lavori del *Joint Committee of National Experts* che si è svolto a Barcellona il 5-6 luglio e successivamente del 24 e 25 novembre 2011.

L'iniziativa sta conoscendo un nuovo slancio grazie ad un rinnovato attivismo non solo della Francia (in linea con quanto avvenuto dal lancio dell'Unione per il Mediterraneo) ma anche della Germania, grazie ad una evidente intesa fra i due Paesi sulle iniziative da adottare. Anche l'interesse spagnolo risulta essere in progressivo consolidamento. In questo senso occorre consolidare la presenza nazionale nel progetto e in questo senso si sono sviluppate le recenti attività volte, in particolare, a definire, d'intesa con i colleghi spagnoli, la sezione infrastrutture energetiche fisiche del Master Plan.

2.4 Brevetto dell'Unione europea

L'Italia nel 2011 ha mantenuto posizioni fortemente critiche sull'utilizzo della procedura di cooperazione rafforzata, a norma dell'articolo 329 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, in materia brevettuale.

La costruzione di un sistema di tutela parziale, infatti, inciderebbe sul funzionamento del mercato interno e costituirebbe, inoltre, un precedente tale da indurre gruppi di Stati membri ad instaurare altre cooperazioni rafforzate in un settore vitale per la crescita economica, quello del mercato interno, per sua natura "inclusivo" e posto a base dell'unità europea.

L'Italia condivide, analogamente a tutti gli altri Stati Membri, l'obiettivo della creazione di un brevetto unitario valido per tutta l'Unione, in luogo dell'attuale sistema basato su brevetti nazionali, per il vantaggio competitivo ed il sensibile risparmio di costi che garantirebbe all'imprenditoria europea. E' inoltre fondamentale la contestuale creazione di un sistema giurisdizionale unificato, sia per la riduzione dei costi di procedura che ai fini di una maggiore certezza giuridica, anche nella fase di esecuzione delle sentenze.

Il punto sul quale, invece, è mancato l'accordo è quello relativo al regime linguistico delle procedure di registrazione e tutela dei brevetti. L'Italia e la

Spagna si sono opposte all'imposizione del trilinguismo (inglese, francese e tedesco) da parte della Commissione, ritenuta discriminatoria e lesiva di rilevanti interessi industriali nazionali.

Nonostante la disponibilità italiana al dialogo e le possibili aperture anche verso un sistema monolingue (inglese), la Commissione ha comunque promosso, con il sostegno di alcuni Stati, l'avvio di una cooperazione rafforzata, volta ad istituire un brevetto unitario che ha escluso il nostro Paese e la Spagna. In parallelo, nel mese di marzo 2011 la Corte di Giustizia ha adottato un parere (1/2009) sul sistema giurisdizionale proposto dalla Commissione, nel quale si evidenzia l'incompatibilità con i Trattati del sistema giudiziario brevettuale. Trattandosi di una materia sulla quale si è formato un consistente *acquis communautaire*, la proposta incide infatti sulle prerogative conferite alla Corte di Giustizia. La Commissione e gli Stati Membri partecipanti hanno comunque proseguito lungo il percorso della cooperazione rafforzata.

Nello stesso mese di giugno u.s. sono state infatti presentate due proposte di regolamento, una relativa al funzionamento del futuro titolo brevettuale unitario, la seconda sulle regole relative alle traduzioni.

La distorsione rispetto ai fini propri dell'istituto della cooperazione rafforzata ha indotto pertanto Italia e Spagna a presentare, nel mese di giugno 2011, un ricorso alla Corte di Giustizia contro la decisione del Consiglio che ha autorizzato tale procedura. L'Italia ha sostenuto che i documenti prodotti per consolidare l'ipotesi di compromesso a 25 (senza Italia e Spagna) siano incompatibili con il diritto primario e con i limiti già delineati dalla Corte di giustizia nel suddetto parere. La cooperazione rafforzata – nella lettera e nello spirito dei Trattati – è uno strumento di rafforzamento del processo d'integrazione dell'Unione che non deve risultare lesivo del mercato interno. Nel caso del Regolamento sui *translations arrangements*, a nostro avviso la cooperazione rafforzata è stata utilizzata in modo "divisivo", al fine sostanziale di escludere dal negoziato Roma e Madrid, sviando così la natura e la finalità della procedura stessa.

Riteniamo che sia nell'interesse di tutti gli Stati Membri che la Corte di Giustizia si pronunci sulle modalità di utilizzo della cooperazione rafforzata.

La linea concordata tra le Amministrazioni in sede di Comitato tecnico Permanente è stata quella di una conferma della contrarietà alla cooperazione rafforzata, contemporaneamente però garantendo una partecipazione in tutte le fasi negoziali della cooperazione medesima, con l'obiettivo di insistere (ancorché senza diritto di voto) sull'opportunità di costituire un sistema con pieno valore della versione inglese dei brevetti e ribadire le contraddizioni del sistema proposto.

La Commissione ha poi presentato, a partire dal mese di settembre, un insieme di proposte per l'istituzione di una giurisdizione unitaria per la protezione del brevetto UE, che comprenda tanto i futuri brevetti quanto quelli emessi in base alla Convenzione di Monaco. Su tale questione la posizione italiana è stata dialogante, tenuto conto che la Corte Unitaria dei Brevetti sarebbe istituita attraverso un accordo internazionale che non presenta le criticità della cooperazione rafforzata, pur se abbiamo manifestato sostanziali note critiche sull'opacità di alcuni punti qualificanti del sistema (quali la distribuzione territoriale delle sezioni della nuova corte, le lingue processuali e la copertura dei costi).

In esito al negoziato, ed a seguito del cambio di Governo, l'Italia in occasione del Consiglio Competitività del 5 dicembre 2011 ha annunciato la propria intenzione di aderire all'Accordo Intergovernativo per la creazione di una giurisdizione unitaria. Secondo le nostre elaborazioni dei dati statistici dello *European Patent Office*, infatti, i soggetti italiani attualmente titolari di brevetti europei classici (Convenzione di Monaco) dovrebbero essere oltre 50.000 (dunque fra i primi cinque SM). Inoltre il contenzioso in materia di brevetti che interessa l'Italia è molto rilevante essendo anche in questo caso, verosimilmente, fra i primi 5 SM. Pur con tutte le riserve di carattere giuridico (compatibilità con il parere 1/2009 della Corte di Giustizia), la creazione di una corte unitaria potrebbe costituire oggettivamente una semplificazione per le aziende italiane e, come tale, dare un contributo allo sviluppo e alla crescita.

Alla fine del 2011 il negoziato sulla Corte Unitaria dei Brevetti ha registrato una fase di stallo per il mancato raggiungimento di un accordo sulle sedi della futura Corte. Ad avviso del Governo italiano, l'impasse potrebbe essere superata attraverso uno sforzo comune per migliorare ulteriormente il testo dell'Accordo e per trovare un compromesso sulle sedi della Corte nelle sue articolazioni. In considerazione di tale situazione, e sulla base di una forte sollecitazione da parte di parlamentari italiani, nazionali ed europei, l'Italia ha chiesto alla entrante Presidenza danese la riapertura dei termini per la presentazione delle candidature per le sedi della Corte.

2.5 Organismi geneticamente modificati (OGM)

Il tema degli organismi geneticamente modificati è sensibile sotto il profilo politico e complesso sotto quello tecnico. Al riguardo, è stato istituito presso il Consiglio dell'Unione europea un Gruppo di lavoro con il compito di esaminare una proposta di modifica della vigente normativa in tema di limitazioni e divieti delle coltivazioni da sementi geneticamente modificate (Direttiva 2001/18).

L'Italia ha inizialmente assunto una posizione prudente, sulla base del confronto avuto in sede CIACE con le Amministrazioni centrali interessate e con le Regioni. Sull'argomento, infatti, è emersa una linea contraria alle coltivazioni geneticamente modificate. E' stata, in particolare, sottolineata l'esigenza di introdurre nella vigente normativa disposizioni che consentano ai singoli Stati Membri di limitare o vietare la coltivazione di OGM in base a specifiche motivazioni, connesse alla tutela della biodiversità e dei prodotti di qualità, nonché all'esigenza di un'accurata valutazione dei potenziali impatti socioeconomici sul sistema di produzione agricola. Occorre infatti puntualizzare i criteri di adozione delle misure di restrizione o divieto di coltivazione OGM, evitando le formulazioni generiche attualmente vigenti, che hanno creato difficoltà in sede applicativa e prodotto un notevole contenzioso.

Dopo un tentativo di accelerazione nel semestre ungherese, anche il semestre polacco si è concluso senza l'intesa degli Stati Membri ed il dossier è stato affidato alla Presidenza danese, che ha preannunciato un serrato calendario dei lavori con l'obiettivo di conseguire un accordo sul tema.

2.6 L'iniziativa dei cittadini (articolo 11, comma 4 del Trattato sull'unione europea)

Nel 2011 sono proseguite, presso il Dipartimento per le politiche europee, le riunioni di coordinamento finalizzate a definire la posizione italiana in merito alla proposta di regolamento concernente l'iniziativa dei cittadini e, successivamente alla sua approvazione, a dare attuazione al Regolamento (UE) n. 211/2011, entrato in vigore il 30 marzo del 2010.

In merito ai principali adempimenti previsti dal Regolamento, si segnala un sostanziale accordo in ordine:

- allo strumento giuridico - il regolamento governativo - da utilizzare per definire gli aspetti più strettamente procedurali, sulla scorta delle esperienze nazionali relative agli strumenti di partecipazione popolare;
- all'apparato sanzionatorio che si dovrà adottare - attraverso l'esercizio della delega prevista dall'articolo 1, comma 1, della legge 15 dicembre 2011, n. 217 ("legge comunitaria 2010", entrata in vigore il 17 gennaio 2012) - per le violazioni degli obblighi contenuti sia nel Regolamento europeo che in quello governativo.

Per quanto riguarda invece l'individuazione delle Autorità competenti, non vi è stata ancora la conferma ufficiale della disponibilità del Ministero dell'Interno e da DigitPA, ad assumere il ruolo di Autorità competente, rispettivamente, alla verifica delle dichiarazioni di sostegno ed alla certificazione dei sistemi per la raccolta on line.

Un coordinamento tra le Amministrazioni direttamente competenti all'applicazione dell'iniziativa è stato altresì svolto prima delle riunioni a Bruxelles del Comitato di cui all'articolo 20 del Regolamento, che ha predisposto il Regolamento (UE) di esecuzione n. 1179/2011, del 17 novembre 2011, che fissa le specifiche tecniche per i sistemi di raccolta elettronica a norma del Regolamento n. 211/2011, approvato, con il nostro voto favorevole.

2.7 Integrazione dei rom

Nei mesi di maggio e novembre del 2011, l'Ufficio di segreteria del CIACE ha convocato due riunioni del Comitato tecnico permanente integrato allo scopo di definire la posizione da assumere in merito alle richieste avanzate dalla Commissione europea nella comunicazione "Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020" (COM 2011/173) presentata il 5 aprile 2011 e, successivamente all'approvazione da parte del Consiglio europeo di giugno, le misure necessarie per dare attuazione alle iniziative dell'Unione europea.

I principali esiti riguardano:

- l'individuazione del punto di contatto nazionale: a seguito dell'interesse manifestato dall'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali (UNAR), quest'ultimo è stato designato quale focal point nazionale nell'ambito delle iniziative dell'Unione europea e nazionali volte all'inclusione dei Rom.

- l'attribuzione all'UNAR del compito di porre in essere tutte le attività necessarie a presentare, entro la fine del 2011, la strategia nazionale per l'integrazione dei Rom.

Tale attività di coordinamento – avviata nel 2010 – può considerarsi conclusa a seguito del riassetto organizzativo che ha accompagnato il cambio di Governo di novembre 2011, che ha attribuito al Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione la funzione di raccordo tra i soggetti a diverso titolo competenti per la materia, sia a livello centrale che regionale e locale.

3. ADEMPIMENTI DI NATURA INFORMATIVA DI COMPETENZA DELL'UFFICIO DI SEGRETERIA DEL CIACE

La legge n. 11 del 2005 pone in capo al Governo - Dipartimento per le politiche europee, ma anche a carico di tutte le Amministrazioni, una serie di rilevanti adempimenti finalizzati a consentire al Parlamento nazionale, alle Regioni e alle Province autonome, agli Enti locali nonché alle parti sociali ed alle categorie produttive di partecipare alle decisioni relative alla formazione della posizione italiana in merito agli atti europei ("fase ascendente").

L'Ufficio di segreteria del CIACE è chiamato, in particolare, ad assicurare ai suddetti soggetti una tempestiva informazione sui progetti di atti dell'Unione europea, nonché sugli atti preordinati alla formulazione degli stessi.

Il principale strumento di informazione è il sistema informatico *e-urop@* attraverso il quale, dal 2007, si provvede all'invio bisettimanale di una serie di documenti adottati dalle istituzioni e da altri organismi operanti in sede europea e raccolti nella banca data del Consiglio.

A seguito delle modifiche apportate alla legge n. 11 del 2005 dalla legge n. 96 del 2010 ("Legge comunitaria 2009"), alla fine del 2010 l'Ufficio ha creato una casella di posta elettronica destinata appositamente ed esclusivamente all'acquisizione ed al flusso di atti e di informazioni dirette e provenienti dai suddetti soggetti istituzionali; tale casella è divenuta pienamente operativa nel corso del 2011.

Informativa al Parlamento

Con riferimento agli obblighi di natura informativa previsti dagli articoli 3, 4-bis e 4-quater della legge n. 11 del 2005, ed in linea con quanto stabilito nell'Accordo interistituzionale sottoscritto il 28 gennaio 2008 dal Ministro per le politiche europee con i Presidenti delle due Camere, l'attività svolta nel 2011 dall'Ufficio di segreteria del CIACE è stata la seguente.

Complessivamente sono stati inviati alle Camere, tramite il portale *e-urop@*, n. 6.684 documenti, di questi sono stati segnalati:

- n. 174 progetti di atti legislativi (direttive, regolamenti e decisioni);
- n. 59 documenti di natura non legislativa (Libri verdi, Libri bianchi, Comunicazioni).

Con riferimento ai 174 atti di cui al punto precedente al fine di consentire la partecipazione delle Camere alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà si è provveduto a:

- inviare all'Amministrazione con competenza prevalente per materia (e per le iniziative più trasversali, anche alle altre amministrazioni maggiormente interessate) n. 64 richieste di informazioni di cui all'art. 4-quater della legge n. 11 del 2005;
- trasmettere alle Camere le n. 14 risposte pervenute.

E' pervenuto dalle Camere un totale complessivo di n. 108 atti di indirizzo, risoluzioni e pareri, così ripartito:

- Camera dei Deputati: 24 documenti (9 nel 1° semestre e 15 nel 2° semestre del 2011);
- Senato della Repubblica: 84 documenti (46 nel 1° semestre e 38 nel 2° semestre del 2011).

Tutti i documenti pervenuti sono stati inviati all'Amministrazione con competenza prevalente per materia (e per le iniziative caratterizzate da una rilevante trasversalità, anche alle altre amministrazioni maggiormente interessate) ed ai competenti servizi della Rappresentanza Permanente a Bruxelles, affinché se ne possa tenere conto ai fini della definizione della posizione italiana da sostenere ai tavoli negoziali in sede di Unione europea, nonché per le finalità previste dall'art. 4-bis della legge n. 11 del 2005.

Informativa alle Regioni, alle Province Autonome ed agli Enti Locali

In attuazione di quanto disposto dagli articoli 5 e 6 della legge n. 11 del 2005, l'attività informativa si è così sviluppata.

1. Complessivamente è stato inviato il seguente numero di documenti:
 - n. 37.957 alle Regioni e Province autonome, per il tramite della Conferenza delle regioni e delle province autonome e della Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome;
 - n. 8.266 agli Enti locali, per il tramite Conferenza Stato-città ed autonomie locali.
2. E' pervenuto un totale complessivo di n. 14 osservazioni, così ripartito:
 - n. 13 da Regioni e province autonome;
 - n. 1 da Enti locali.

Tutti i documenti pervenuti sono stati inviati all'Amministrazione con competenza prevalente per materia e, per le iniziative caratterizzate da una rilevante trasversalità, anche alle altre amministrazioni maggiormente interessate, affinché se ne possa tenere conto nella definizione della posizione italiana.

Informativa alle parti sociali ed alle categorie produttive

In attuazione di quanto disposto dall'articolo 7 della legge n. 11 del 2005, sono stati inviati al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) n. 8.266 documenti. Non sono pervenute osservazioni.

Sezione II**ATTUAZIONE DELLA NORMATIVA DELL'UNIONE EUROPEA****1. LEGGI COMUNITARIE E STATO DI RECEPIMENTO DELLE DIRETTIVE⁵**

Il diritto interno viene adeguato alla produzione normativa di fonte europea principalmente mediante lo strumento del "disegno di legge comunitaria", presentato in Parlamento dal Ministro per le politiche europee con cadenza annuale. Sulla base di quanto predisposto dalla legge 4 febbraio 2005, n. 11, recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari" (c.d. legge Buttiglione), la legge comunitaria disciplina tre procedimenti che possono essere adottati per l'adeguamento del diritto interno al diritto dell'Unione europea: 1) un procedimento diretto, per le ipotesi che non presentino particolari difficoltà, attraverso il quale la stessa legge comunitaria abroga o modifica disposizioni statali contrastanti con il diritto comunitario; 2) un procedimento da attuarsi attraverso il ricorso alla delega legislativa al Governo; 3) un procedimento di attuazione in via regolamentare e amministrativa.

È prevista, inoltre, la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, che, nelle materie di loro competenza, provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite con legge dello Stato.

Per l'anno 2011, il processo di recepimento del diritto dell'Unione europea ha imposto al Governo un'azione che si è dovuta svolgere contemporaneamente su quattro direttrici:

- 1) l'esercizio delle deleghe residue contenute nella legge comunitaria 2009 (legge n. 96 del 4 giugno 2010, G.U. del 25 giugno 2010);
- 2) la prosecuzione dell'iter di approvazione del disegno di legge comunitaria 2010, poi approvata il 30 novembre 2011 (legge n. 217 del 15 dicembre 2011, G.U. del 2 gennaio 2012);
- 3) l'avvio dell'iter di approvazione dei disegni di legge comunitaria 2011 e 2012;
- 4) la prosecuzione dell'iter di approvazione del disegno di legge di riforma della legge 4 febbraio 2005, n. 11 recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea".

LEGGE COMUNITARIA 2009

Con riferimento alla legge comunitaria 2009 (legge n. 96 del 2010), dopo la sua entrata in vigore è iniziata l'attività di esercizio delle deleghe relative alle singole direttive contenute negli allegati A e B, nonché di quelle contenute nel Capo II. Tale attività, nell'anno 2011 ha portato all'approvazione definitiva da parte del Consiglio dei Ministri di 35 decreti legislativi.

⁵ Cfr. in Appendice, l'allegato VIII relativo alle direttive attuate nel 2011 e l'allegato XII relativo alle direttive attuate, nello stesso anno, dalle Regioni.

LEGGE COMUNITARIA 2010

L'attività di recepimento del diritto europeo svolta nel corso del 2011 ha comportato per il Governo anche la definizione dell'iter di approvazione della legge comunitaria 2010.

Il disegno di legge, che ha iniziato il suo iter di approvazione parlamentare dal Senato il 5 agosto 2010, è stato approvato in prima lettura il 2 febbraio 2011, trasmesso alla Camera il 4 febbraio 2011 e definitivamente approvato il 30 novembre 2011.

La struttura della legge comunitaria 2010, legge 15 dicembre 2011, n. 217, entrata in vigore il 17 gennaio 2012, differisce dalle precedenti leggi comunitarie, a seguito della bocciatura dell'articolo 1, avvenuta il 29 giugno 2011, nel corso dell'approvazione in seconda lettura, in Aula Camera.

La bocciatura dell'articolo 1 ha determinato il venir meno della delega al Governo per l'attuazione delle direttive comunitarie contenute negli allegati A e B, conseguentemente soppressi.

Pertanto è stato elaborato un testo condiviso da tutti i gruppi parlamentari, di minore portata rispetto a quello posto in votazione, risultante da una serie di emendamenti presentati dal relatore, che hanno consentito di reintrodurre le deleghe specifiche per il recepimento delle direttive, già inserite negli allegati A e B dell'iniziale disegno di legge, il cui termine è risultato scaduto o in scadenza, nonché le disposizioni occorrenti per risolvere procedure d'infrazione in stato avanzato.

L'accordo ha inoltre comportato l'impegno da parte del Governo alla tempestiva presentazione del disegno di legge comunitaria 2011, nel quale far confluire, nel corso del successivo iter parlamentare, ulteriori norme, oltre a quelle, già condivise, stralciate o sopprese.

La legge è pertanto composta di 24 articoli, suddivisi in due Capi, nei quali sono contenute 23 deleghe legislative. I termini di esercizio delle relative deleghe legislative sono fissati in tre, quattro, sei mesi o quindici mesi dalla data di entrata in vigore della legge.

Nella relazione illustrativa di accompagnamento al disegno di legge comunitaria 2010, sono contenute le direttive da attuare in via amministrativa – pubblicate dal 7 gennaio 2009 – non ancora attuate alla data del 15 febbraio 2010.

DISEGNO DI LEGGE COMUNITARIA 2011

Con riferimento alla legge comunitaria 2011⁶, il tempestivo avvio del suo *iter* di approvazione è stato determinato, come già evidenziato, dall'accordo raggiunto in sede parlamentare.

Il disegno di legge è stato presentato alle Camere, a seguito dell'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri in data 3 agosto 2011. Sul testo è stato acquisito il parere favorevole senza osservazioni della Conferenza Stato - Regioni in sessione comunitaria in data 27 luglio 2011.

Il disegno di legge ha iniziato il percorso di approvazione parlamentare dopo la sua presentazione, il 19 settembre 2011, alla Camera dei deputati (A.C. 4623).

Rispetto alle precedenti leggi comunitarie, introduce un'importante novità con riferimento al termine per l'esercizio delle deleghe legislative per l'attuazione delle direttive contenute

⁶ Cfr. in Appendice, l'allegato XII relativo alle direttive europee contenute nei disegni di legge comunitaria 2011 e 2012

negli allegati A e B, che non è più coincidente con la scadenza del termine fissato dalle singole direttive per il loro recepimento, ma è anticipato di due mesi. Tale innovazione era peraltro già stata prevista nell'articolo 1 del disegno di legge comunitaria 2010, poi bocciato.

Tale innovazione trova la sua giustificazione nell'esigenza di conseguire un più celere adeguamento della normativa italiana agli obblighi imposti in sede europea. L'obiettivo è quello di evitare l'avvio di procedure d'infrazione per mancato recepimento, considerato che, con l'entrata in vigore del "Trattato di Lisbona", avvenuta il 1° dicembre 2009, lo Stato inadempiente correrà il rischio di incorrere in sanzioni pecuniarie già nel contesto del procedimento giurisdizionale di accertamento della stessa inadempienza.

Il testo del disegno di legge è stato approvato in prima lettura alla Camera il 2 febbraio 2012 e trasmesso al Senato il 7 febbraio 2012 (A.S. 3129).

Con riferimento alla relazione illustrativa, in essa sono contenuti gli elenchi delle direttive – pubblicate nell'anno 2010 - da attuare in via amministrativa e non ancora attuate alla data del 31 dicembre 2010.

DISEGNO DI LEGGE COMUNITARIA 2012

L'attività di recepimento del diritto europeo svolta nel corso del 2011 ha comportato per il Governo anche l'avvio dell'attività di predisposizione del disegno di legge comunitaria 2012.

Il disegno di legge è stato sottoposto all'approvazione preliminare del Consiglio dei Ministri in data 23 dicembre 2011; sullo stesso è stato acquisito il parere della Conferenza Stato-regioni in sessione comunitaria, favorevole senza osservazioni, in data 19 gennaio 2012. E' stato approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri il 20 gennaio 2012 e presentato alla Camera il 1° febbraio 2012 (A.C. 4925).

La struttura del disegno di legge comunitaria 2012 segue quella di solito prevista nelle leggi comunitarie e, pertanto, nel Capo I sono contenute le disposizioni che conferiscono al Governo delega legislativa, per l'attuazione di direttive (elencate negli allegati A e B) che richiedono l'introduzione di normative organiche e complesse. Al momento della presentazione alla Camera lo schema di disegno di legge contiene due Capi, 7 articoli e due allegati. Nell'allegato A risulta inserita una direttiva, sei nell'Allegato B.

Infine, nella relazione illustrativa si riporta l'elenco delle direttive – pubblicate nell'anno 2011 - da attuare in via amministrativa e non ancora attuate alla data del 31 dicembre 2011:

2. LO SCOREBOARD DEL MERCATO INTERNO

L'Internal Market Scoreboard è il rapporto periodico predisposto dalla Commissione europea che ha ad oggetto la trasposizione negli ordinamenti degli Stati membri delle norme europee riguardanti il Mercato interno, le rilevazioni relative all'anno 2011 sono state effettuate a maggio (Scoreboard n. 23) e a novembre (Scoreboard n. 24).

Nello Scoreboard le performance degli Stati membri vengono misurate con riferimento a 4 obiettivi:

Riduzione del **deficit di recepimento** delle direttive comunitarie nell'ordinamento nazionale - Secondo l'ultimo Scoreboard 16 Stati membri su 27 (compresa l'Italia)

continuano a non centrare l'obiettivo dell'1% di deficit di attuazione deciso nel 2007. L'ultimo Scoreboard attesta un deficit medio di trasposizione da parte degli Stati membri pari all'1,2%. L'Italia si situa al terz'ultimo posto (prima di Polonia e Belgio). In particolare il deficit di trasposizione del nostro Paese è pari al 2,1%, corrispondente a 29 direttive non recepite. È da evidenziare che lo Scoreboard non prende in considerazione la Legge Comunitaria 2010, approvata successivamente alla rilevazione di novembre 2011.

1. **Riduzione delle direttive la cui trasposizione risulta in ritardo di oltre due anni** - Il secondo obiettivo punta ad azzerare le direttive il cui ritardo di attuazione accumulato è superiore ai 2 anni. (c.d. obiettivo "tolleranza zero"). In questo caso lo Scoreboard registra un ulteriore miglioramento rispetto alla precedente rilevazione e l'Italia continua a rispettare questo parametro insieme agli altri Stati membri, ad eccezione di Svezia e Paesi Bassi.
2. **Riduzione del tempo medio di trasposizione** - Il dato medio a livello UE è peggiorato, portandosi dai 5.5 mesi di maggio 2011 ai 7.9 di novembre 2011. In questo caso l'Italia continua ad attestarsi tra i Paesi con il minor tempo di trasposizione, sebbene registri un incremento di 1 mese, passando da 5 a 6 mesi di tempo necessario per la trasposizione. In posizione migliore si trovano solo Lettonia, Romania e Irlanda
3. **Miglioramento della conformità** della legislazione nazionale di trasposizione - In termini di corretto recepimento della normativa dell'Unione europea l'Italia registra il dato peggiore con un 1,9%, preceduta da Polonia e Francia.

TAB. 1 - QUADRO RIEPILOGATIVO DEI QUATTRO OBIETTIVI INDICATI DALLO SCOREBOARD

	Valore medio UE	Novembre 2011	Maggio 2011	Note
Deficit di trasposizione	1.2% (Obiettivo 1%)	2,1%	1,6%	L' Italia è in terzultima posizione, seguita da Polonia e Belgio
Ritardo di attuazione superiore ai 2 anni	Obiettivo 0	Obiettivo centrato		Solo Svezia e Paesi Bassi non hanno centrato l'obiettivo
Tempo medio per la trasposizione	7,9 mesi	6 mesi	5 mesi	L'Italia tra i paesi con minor tempo di trasposizione. Meglio di noi solo Lettonia, Romania, Irlanda
Deficit di conformità	0,8	1,9		Ultima posizione dello scoreboard

3. LE PROCEDURE DI INFRAZIONE

Il Governo ha posto tra gli obiettivi prioritari della sua politica europea la riduzione del numero di procedure d'infrazione a carico dell'Italia, indirizzando l'azione sull'attività di prevenzione del contenzioso per violazione o mancato recepimento delle norme UE, unitamente a quella volta a porre fine alle procedure d'infrazione già avviate contro l'Italia dalla Commissione europea.

Grazie all'intensa attività di coordinamento delle Amministrazioni nazionali – centrali e territoriali – svolta dalla Struttura di missione per le procedure d'infrazione operante presso il Dipartimento, e ad un costante e proficuo dialogo con i servizi della Commissione, è stato possibile conseguire il duplice obiettivo di:

- proseguire nella riduzione del numero complessivo di procedure d'infrazione, con un elevato numero di archiviazioni (82) di procedure pendenti;
- ridurre i casi di apertura di nuove procedure d'infrazione (74).

In termini complessivi, ad inizio 2011 risultavano ufficialmente pendenti nei confronti dell'Italia 144 procedure d'infrazione. Di queste, 95 riguardavano casi di violazione del diritto dell'Unione e 49 attenevano a casi di mancata trasposizione di direttive nell'ordinamento italiano. Al 31 dicembre 2011, le procedure d'infrazione sono scese a 136, con una riduzione di circa il 6% (8 unità).

Tipologia	Situazione 27.01.2011	Situazione 15.07.2011	Situazione 31.12.2011
Violazione del diritto dell'Unione	95	92	98
Mancata attuazione di direttive UE	49	54	38
Totale	144	146	136

Questo risultato, pur non rappresentando una consistente riduzione in termini numerici, conferma una tendenza positiva di lungo periodo cominciata negli ultimi anni ed è utile rilevare che esso ancora non rispecchia gli effetti della pubblicazione della Legge Comunitaria 2010 e del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 recante "Disposizioni urgenti per la concorrenza". Con tali provvedimenti, infatti, sono state introdotte ulteriori disposizioni dirette a sanare varie procedure d'infrazione, delle quali attendiamo l'archiviazione per i primi mesi del 2012.

Va rilevato, peraltro, che nel corso del 2011 la Commissione ha archiviato diversi dossier sensibili, alcuni dei quali pendenti ormai da molto tempo e riguardanti contenziosi lunghi e complessi.

Tra le archiviazioni più rilevanti si ricordano:

- le procedure relative alla bonifica della discarica di rifiuti pericolosi a Rodano in provincia di Milano (n. 1999/4797) e alla bonifica della discarica di Manfredonia in provincia di Foggia (n. 1998/4802), le cui chiusure hanno evitato all'Italia di incorrere nel pagamento di sanzioni pecuniarie che la Commissione aveva già quantificato in caso di deferimento in Corte di Giustizia per mancata esecuzione delle sentenze di condanna rispettivamente del 2006 e del 2004;

- la procedura relativa al trattamento delle acque reflue urbane nell' agglomerato dei Comuni della provincia di Varese - bacino fiume Olona (n. 2000/5152), giunta ormai in fase di messa in mora ex articolo 260 TFUE per mancata esecuzione della sentenza del 2006;
- la procedura relativa alla fissazione di tariffe professionali massime degli avvocati (n. 2005/2198), archiviata a seguito della sentenza della Corte di Giustizia ex articolo 258 del marzo 2011, con la quale la Corte ha respinto il ricorso depositato dalla Commissione.

Alla riduzione del volume complessivo delle procedure d'infrazione, è peraltro corrisposto un incremento del numero di procedure giunte ad uno stadio di aggravamento piuttosto avanzato. Come mostrato dalla tabella riportata qui di seguito, la suddivisione per stadi vede, al 31 dicembre 2011, 12 procedure d'infrazione pendenti per mancata esecuzione di una precedente sentenza di condanna della Corte di Giustizia (ex art. 260 TFUE) e altre 9 già arrivate alla prima sentenza di condanna della Corte di Giustizia ai sensi dell'art. 258 TFUE. Circa il 15 % delle procedure è pertanto esposto, a breve o a medio termine, al rischio di sanzioni pecuniarie, anche alla luce dell'accelerazione impressa dal Trattato di Lisbona alle procedure per mancata esecuzione delle sentenze (art. 260, comma 2 del TFUE).

Peraltro questa ipotesi si è purtroppo verificata per la prima volta il 17 novembre 2011, quando la Corte di giustizia ha condannato l'Italia per il mancato recupero di aiuti di Stato concessi nel 1997/1998 sotto forma di incentivi ai contratti di formazione e lavoro (CFL). La Corte ha condannato il Governo italiano al pagamento di una somma forfetaria di 30 milioni di euro, più una penalità di mora di altri 30 milioni per ciascun semestre di ritardo nel recupero, ammontare che potrà però ridursi proporzionalmente alla percentuale di aiuti che le autorità italiane riusciranno a recuperare in ciascun semestre di riferimento.

Altro fenomeno da registrare nel corso del 2011, è stato il sempre alto numero di procedure per mancato recepimento di direttive che è passato dai 34 casi del 2010, ai 38 del 2011, rappresentando oggi il 28% del totale.

Particolarmente problematico resta il recepimento di quelle direttive la cui attuazione va effettuata sotto responsabilità diretta delle Amministrazioni competenti, con decreti ministeriali. I ritardi nell'attuazione, che in alcuni settori (ad es. salute) tendono a diventare strutturali, si traducono in un incremento di procedure d'infrazione.

TAB. 2 - SUDDIVISIONE PROCEDURE PER STADIO AL 31 DICEMBRE 2011

Messa in mora Art. 258 TFUE	59
Messa in mora complementare Art. 258 TFUE	8
Parere motivato Art. 258 TFUE	33
Parere motivato complementare Art. 258 TFUE	5
Decisione ricorso Art. 258 TFUE	5
Ricorso Art. 258 TFUE	5
Sentenza Art. 258 TFUE	9
Messa in mora Art. 260 TFUE (già art. 228	7
Messa in mora complementare Art. 260 TFUE	2
Parere motivato Art. 228 TCE	1
Decisione ricorso Art. 260 TFUE	1
Sentenza Art. 260 TFUE	1
Totale	136

Per quando riguarda la distribuzione settoriale delle infrazioni, le materie nelle quali maggiore è la concentrazione di violazioni sono rispettivamente l'ambiente (33 infrazioni), seguito da fiscalità/dogane (17 infrazioni), lavoro e affari sociali (11 infrazioni), sanità (10 infrazioni, in prevalenza mancati recepimenti), trasporti (10 infrazioni).

Merita sottolineare che al primato negativo nelle infrazioni del settore ambientale, contribuiscono in maniera rilevante gli Enti territoriali, trattandosi di violazioni tipicamente commesse "sul territorio" e rientranti nella competenza e responsabilità diretta di Regioni o Enti locali. Da rilevare altresì che, come dimostrato dai dati, le procedure più complesse nel settore "ambiente" sono quelle concernenti la mancata bonifica di discariche di rifiuti, una problematica attinente a competenze regionali sulla cui difficoltà di gestione e soluzione incidono anche problemi di carattere finanziario legati alla necessità di finanziare la costruzione di impianti di trattamento smaltimento.

Peraltro, rispetto ai 43 casi del 2008, le infrazioni imputabili a violazioni del diritto dell'Unione o a inadempimenti da parte delle Regioni sono sensibilmente diminuite, fino ai 27 casi di dicembre 2011, pur continuando a rappresentare ancora circa un quinto del totale di casi pendenti.

TAB. 3 - SUDDIVISIONE PROCEDURE PER MATERIA AL 31 DICEMBRE 2011

Affari Economici e Finanziari	7
Affari Esteri	3
Affari Interni	6
Agricoltura	1
Ambiente	33
Appalti	7
Comunicazioni	3
Concorrenza e Aiuti di Stato	2
Energia	6
Fiscalità e Dogane	17
Giustizia	1
Lavoro e Affari Sociali	11
Libera circolazione delle merci	9
Libera circolazione delle persone	1
Libera prestazione dei servizi e stabilimento	5
Pesca	2
Salute	10
Trasporti	10
Tutela dei consumatori	2
Totale	136

Tra gli strumenti più efficaci nell'azione volta a prevenire il contenzioso e a porre fine alle procedure d'infrazione, restano gli incontri puntuali con i Servizi della Commissione e le c.d. riunioni-pacchetto tematiche (durante le quali si analizzano diversi dossier di competenza di una stessa Direzione Generale). Nel corso del 2011 si sono tenute presso il Dipartimento per le politiche europee due riunioni-pacchetto, una in materia di mancato recupero di aiuti di stato e una in materia di ambiente, nel quadro delle quali si è proceduto ad un esame congiunto tra la Commissione e le Amministrazioni interessate di un certo numero di procedure o di casi ancora allo stadio di reclamo afferenti allo stesso settore. Grazie al dialogo informale che le caratterizza ed alla conseguente possibilità di fornire contestualmente i chiarimenti e le informazioni richieste, tale tipo di riunioni consente di trovare la soluzione o di avviare a conclusione molte procedure già aperte o ancora allo stadio di reclamo.

Nel corso del 2011 il Governo ha inoltre organizzato diversi incontri a Bruxelles tra Amministrazioni nazionali ed i Servizi della Commissione europea per la discussione di singole procedure d'infrazione.

Il ruolo del Dipartimento per le politiche europee è molto importante non solo nella fase di individuazione delle soluzioni idonee a sanare i casi di accertata violazione della normativa dell'Unione, ma anche nel potenziamento della fase preventiva. E' fondamentale un intervento ancor prima che le infrazioni siano formalmente aperte, nel settore dei reclami, ovvero le denunce presentate dai cittadini alla Commissione per presunte violazioni del diritto dell'Unione da parte dello Stato.

Nel quadro dell'attività di prevenzione del contenzioso europeo, il sistema EU Pilot, strumento informatico (EU Pilot IT application, del tipo banca-dati) attraverso il quale la Commissione veicola – per il tramite del Punto di Contatto nazionale (in Italia, la Struttura di missione presso il Dipartimento per le Politiche europee) – le richieste di informazioni sull'applicazione del diritto europeo nei confronti degli Stati membri, si è confermato nel 2011 come l'unico strumento di gestione dei casi di pre-infrazione.

Nel corso del 2011 i servizi della Commissione vi hanno fatto ricorso in maniera sistematica e lo EU Pilot ha ormai sostituito la precedente prassi dei servizi della Commissione di inviare lettere amministrative agli Stati membri per il tramite delle rispettive Rappresentanze permanenti a Bruxelles.

L'EU Pilot riguarda in particolare i casi per i quali la conoscenza delle situazioni di fatto o di diritto (interno) è insufficiente e non permette alla Commissione di formarsi una chiara opinione della situazione oggetto di denuncia. In generale, si tratta di casi nei quali ad avviso della Commissione eventuali problemi di corretta applicazione del diritto dell'Unione europea potrebbero essere risolti senza dover necessariamente ricorrere all'apertura di una procedura di infrazione, ma ricorrendo ad un dialogo "rafforzato" con le Amministrazioni dello Stato membro per il tramite del Punto di contatto. L'utilizzo dell'EU Pilot non esclude la possibilità di ulteriori contatti diretti con la Commissione per assicurare l'opportuno seguito dei casi inseriti nel sistema stesso, ma garantisce un efficace controllo complessivo dei casi aperti, nonché che gli Stati membri vengano quantomeno informati sistematicamente della probabile apertura di una procedura d'infrazione in relazione ad un determinato dossier.

Per quanto riguarda l'Italia, al 31 dicembre 2011, sono stati trattati attraverso il sistema Eu Pilot 372 casi, di cui 179 sono stati chiusi positivamente con l'archiviazione da parte della Commissione.

In adempimento dell'art. 15 bis della legge 11/2005 (come modificato dalla Legge Comunitaria 2009), che pone obblighi di informazione del Parlamento e della Corte dei Conti da parte del Governo in materia di precontenzioso e contenzioso comunitari, il Dipartimento ha regolarmente provveduto alla predisposizione con cadenza trimestrale di un elenco complessivo delle procedure d'infrazione, del contenzioso pendente dinanzi alla Corte di Giustizia e delle procedure in materia di aiuti di Stato, elenco che forma oggetto di un rapporto al Parlamento ed alla Corte dei Conti.

Il Dipartimento ha inoltre coadiuvato il Ministero dell'Economia e delle Finanze nella preparazione della relazione sulle eventuali conseguenze di carattere finanziario derivanti dalle procedure d'infrazione, ai sensi del comma 2 dell'art. 15-bis della legge 11/2005.

Lo Scoreboard n. 24, relativamente alle procedure di infrazione per mancata o non corretta trasposizione di direttive del Mercato interno e rileva una continua diminuzione delle procedure di infrazione, che oggi si attestano complessivamente a quota 922 casi